

UNIVERSIDAD DE MÁLAGA
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y EMPRESARIALES



TESIS DOCTORAL

**EVALUANDO LA PARTICIPACIÓN PÚBLICA: UNA PROPUESTA DE
ANÁLISIS MULTIVARIANTE DE SUS POTENCIALIDADES Y OBSTÁCULOS
DESDE LAS ACCIONES INTERNACIONALES**

LUCIANO BARBOSA DE LIMA

Director de tesis: PABLO PODADERA RIVERA

Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales

Programa de Doctorado en
Economía, Gestión y Control de Entidades y Políticas Públicas (iniciado en la
Universidad de Granada)

Málaga, mayo de 2015.



Publicaciones y
Divulgación Científica

AUTOR: Luciano Barbosa de Lima

 <http://orcid.org/0000-0003-2776-9744>

EDITA: Publicaciones y Divulgación Científica. Universidad de Málaga



Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 4.0 Internacional:

<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/legalcode>

Cualquier parte de esta obra se puede reproducir sin autorización pero con el reconocimiento y atribución de los autores.

No se puede hacer uso comercial de la obra y no se puede alterar, transformar o hacer obras derivadas.

Esta Tesis Doctoral está depositada en el Repositorio Institucional de la Universidad de Málaga (RIUMA): riuma.uma.es

UNIVERSIDAD DE MÁLAGA
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y EMPRESARIALES

TESIS DOCTORAL

**EVALUANDO LA PARTICIPACIÓN PÚBLICA: UNA PROPUESTA DE
ANÁLISIS MULTIVARIANTE DE SUS POTENCIALIDADES Y OBSTÁCULOS
DESDE LAS ACCIONES INTERNACIONALES**

Doctorando: D. LUCIANO BARBOSA DE LIMA

Director de tesis: Dr. D. PABLO PODADERA RIVERA

Departamento de Política Económica

Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales

Memoria y resultados del período de investigación de la tesis doctoral realizado en la Universidad de Málaga, en el ámbito del Programa de Doctorado en Economía, Gestión y Control de Entidades y Políticas Públicas iniciado en la Universidad de Granada.

Programa de Doctorado en
Economía, Gestión y Control de Entidades y Políticas Públicas (iniciado en la
Universidad de Granada)

El Director,

El Doctorando,

Málaga, mayo de 2015.



UNIVERSIDAD
DE MÁLAGA

Facultad de Económicas
Campus El Ejido
29071 MÁLAGA

DEPARTAMENTO DE ECONOMÍA APLICADA
(POLÍTICA ECONÓMICA)

D. Pablo Podadera Rivera, Profesor Titular del Departamento de Economía Aplicada (Política Económica) de la Universidad de Málaga

ACREDITA que la Memoria de Tesis doctoral titulada “EVALUANDO LA PARTICIPACIÓN PÚBLICA: UNA PROPUESTA DE ANÁLISIS MULTIVARIANTE DE SUS POTENCIALIDADES Y OBSTÁCULOS DESDE LAS ACCIONES INTERNACIONALES”, presentada por D. LUCIANO BARBOS DE LIMA, para aspirar al grado de DOCTOR por la Universidad de Málaga, ha sido realizada bajo su dirección y autoriza su presentación para su lectura (defensa) en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Málaga.

Para que así conste, firma el presente certificado en Málaga, a 29 de mayo de 2015.

ÍNDICE

AGRADECIMIENTOS	ix
ACRÓNIMOS	x
LISTA DE CUADROS	xiv
LISTA DE GRÁFICOS	xvii
RESUMEN	xix
ABSTRACT.....	xx
INTRODUCCIÓN	1
PARTE 1: EL PROYECTO DE INVESTIGACIÓN CIENTÍFICA	3
SÍNTESIS GLOBAL DEL PERÍODO DE DESARROLLO DE LA TESIS DOCTORAL	4
PROYECTO DE INVESTIGACIÓN CIENTÍFICA	6
I. EL PROBLEMA Y LA PLANIFICACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN ..	6
I.1. <i>Motivación</i>	6
I.2. <i>Planteamiento del problema</i>	7
I.3. <i>Justificación</i>	10
I.4. <i>Formulación de la hipótesis de partida</i>	11
I.5. <i>Objetivos de la tesis</i>	13
I.6. <i>Delimitación del alcance del estudio</i>	14
I.7. <i>Originalidad y factibilidad del proyecto</i>	16
I.8. <i>Principios éticos y legales</i>	16
I.9. <i>Calendario de actividades (etapas del estudio)</i>	17
I.10. <i>Presupuesto de la investigación</i>	17
PARTE 2: MARCO TEÓRICO Y CONCEPTUAL	18
MARCO TEÓRICO Y CONCEPTUAL.....	19
CAPITULO 1. GESTIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS	20
1.1. GESTIÓN PÚBLICA Y PARTICIPACIÓN	20
1.1.1. <i>Evolución de la administración hacia la gestión participativa</i> 20	
1.1.2. <i>Aspectos conceptuales de Gestión y Participación</i>	22

1.1.3.	<i>Historia de la gestión participativa</i>	23
1.1.4.	<i>La práctica de la participación en la gestión pública.....</i>	24
1.2.	LAS POLÍTICAS PÚBLICAS	28
1.2.1.	<i>Políticas públicas: marco conceptual</i>	28
1.2.2.	<i>Evolución de las políticas públicas</i>	30
1.2.3.	<i>Políticas públicas de excelencia.....</i>	31
1.2.4.	<i>El proceso de políticas públicas y el ciclo de políticas</i>	32
CAPÍTULO 2. ANÁLISIS Y EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS ..		40
2.1.	Análisis de políticas	40
2.1.1.	<i>Ordenamiento de políticas públicas.....</i>	46
2.1.2.	<i>Las principales tendencias teóricas del análisis de políticas públicas y la introducción del análisis de redes de políticas públicas</i>	49
2.1.3.	<i>Críticas al análisis de políticas públicas</i>	50
2.1.4.	<i>El análisis coste-beneficio.....</i>	51
2.1.5.	<i>Análisis de redes de políticas (Policy Network Analysis)....</i>	52
2.2.	Evaluación de Políticas Públicas	55
2.2.1.	<i>Definición y concepto de evaluación.....</i>	55
2.2.2.	<i>Objetivos y utilidad de la evaluación.....</i>	56
2.2.3.	<i>Los tipos de evaluación.....</i>	57
2.2.4.	<i>Los ocho problemas en la evaluación de las políticas públicas.....</i>	59
CAPÍTULO 3. ANÁLISIS Y EVALUACIÓN DE POLÍTICAS DE DESARROLLO EN EL ÁMBITO DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL		61
3.1.	Evaluación de las políticas de cooperación al desarrollo	61
3.1.1.	<i>Globalización y políticas públicas</i>	61
3.1.2.	<i>Aspectos de evaluación de políticas de desarrollo.....</i>	63
3.1.3.	<i>Explicaciones generales y resumen de los aspectos de evaluación</i>	63
3.1.4.	<i>Asesorando en las evaluaciones de la cooperación internacional para el desarrollo</i>	70
3.2.	La coordinación y coherencia de políticas para el desarrollo	70
3.2.1.	<i>Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).....</i>	72
3.2.2.	<i>Unión Europea: coordinación, complementariedad y coherencia en políticas de desarrollo.....</i>	72
3.2.3.	<i>Naciones Unidas: iniciativa “Delivering as One” y otras acciones de la organización internacional.....</i>	74

CAPÍTULO 4. ANÁLISIS, EVALUACIÓN O MEDICIÓN DE POLÍTICAS PARTICIPATIVAS	80
4.1. Democracia y participación política.....	80
4.1.1. Midiendo la democracia.....	80
4.1.2. Midiendo la poliarquía.....	86
4.1.3. Principales críticas a las propuestas de medición de la democracia política	87
4.2. La participación y el proceso público en políticas de desarrollo.....	94
4.2.1. Evaluando la participación pública en el ciclo de políticas. 96	
4.2.1.1. Evaluación participativa: de las evaluaciones tradicionales a las evaluaciones participativas.....	96
4.2.1.2. Participación pública en la elaboración de políticas.....	99
4.3. Principales obstáculos de la gestión del proceso participativo a nivel nacional y local de políticas de desarrollo: experiencias del Banco Mundial.....	104
4.4. La evaluación multicriterio	106
RESUMEN DEL MARCO TEÓRICO PARA LA INVESTIGACIÓN	108
PARTE 3: LA METODOLOGÍA CIENTÍFICA Y EL ESTUDIO EMPÍRICO....	111
CAPÍTULO 5. UNA PROPUESTA MULTIVARIANTE DE ÍNDICE DE PARTICIPACIÓN PÚBLICA.....	112
5.1. Metodología para la investigación	112
5.2. Propuesta multivariante de la participación pública: indicadores de análisis y evaluación	115
5.2.1 Los componentes relevantes que influyen en el afán de los ciudadanos a la participación pública.....	117
Educación:	117
Desarrollo económico y Dependencias.....	118
Sistema político y libertades.....	118
Histórico de crisis y conflictos	119
Género, cultura e idiomas	119
Transparencia administrativa e Integración Institucional.....	120
Servicios de comunicación, información e infraestructura.....	121
Otros componentes relevantes que no se han incluido en la propuesta	122
5.2.2 La construcción del sistema de indicadores	123
5.2.2.1 Una propuesta inicial de los indicadores	124

5.2.2.2	<i>Indicadores de la propuesta inicial que fueron excluidos....</i>	127
5.2.2.3	<i>La propuesta consolidada de los indicadores</i>	129
5.3.	Índice sintético de participación pública.....	142
CAPÍTULO 6. ESTUDIO DE CASO		144
6.1.	Introducción.....	144
6.2.	Un estudio comparativo entre Timor Oriental, Vietnam, Ecuador y El Salvador	146
6.3.	Principales aspectos identificados de la coordinación de actores y participación	150
6.3.1.	<i>Carencias de información y coordinación</i>	150
6.3.2.	<i>Carencias investigativas.....</i>	151
6.4.	Datos Comparativos.....	152
6.5.	El contexto de la participación pública a nivel local en Ecuador, El Salvador, Vietnam y Timor Oriental.	157
CAPÍTULO 7. APLICACIÓN DE LA METODOLOGÍA DEL ÍNDICE Y ANÁLISIS DEL MÉTODO		162
7.1.	La construcción de los índices económico, político y social.....	162
7.1.1.	<i>Los indicadores del Índice Económico</i>	165
7.1.2.	<i>Los indicadores del Índice Político.....</i>	168
7.1.3.	<i>Los indicadores del Índice Social.....</i>	174
7.2.	La construcción del Índice de Participación Pública con base en los índices económico, político y social.....	181
7.3.	Consideraciones sobre la construcción del Índice de Participación Pública.....	184
7.3.1	<i>El Índice de Participación Pública según la media de los indicadores (y no de los Índices, como la propuesta inicial)</i>	184
CAPÍTULO 8. ANÁLISIS ESTADÍSTICO DEL ÍNDICE DE PARTICIPACIÓN PÚBLICA (IPP) Y SUS INDICADORES.....		185
8.1.	Estadística descriptiva y test de normalidad: pruebas paramétricas y no paramétricas	185
8.1.1.	Histograma de los datos estudiados	187
8.2.	Análisis de correlación entre las variables	196
8.3.	Análisis de componentes principales.....	202
CONCLUSIÓN		215
NUEVOS CAMINOS: PROPUESTAS PARA EL FUTURO		217
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....		221

ANEXOS	237
ANEXO I Timor Oriental: análisis de redes territoriales y análisis de interesados.....	238
ANEXO II Q-Q Plot de los indicadores y los índices del estudio.....	243
ANEXO III Matriz de componentes para el cálculo de las puntuaciones en las componentes	253
ANEXO IV Entrevistas realizadas.....	254
ANEXO V Archivos generales del proyecto Observatorio Socioeconómico Estratégico (OSEST)	258
ANEXO VI Artículo “Gestión y evaluación participativa de políticas públicas: el caso de los presupuestos participativos”, de Luciano Barbosa de Lima	269
ANEXO VII Artículo “Teorias do desenvolvimento e a cooperação internacional”, de Luciano Barbosa de Lima	284

AGRADECIMIENTOS

Agradezco inmensamente...

...a mi familia por el apoyo y orientación;
...a mis profesores por la enseñanza y la oportunidad de aprender, en especial al profesor y amigo Pablo Podadera Rivera, que con su sabiduría y paciencia ha contribuido para mi desarrollo académico y personal;

...a mis compañeros de clase, con quienes tanto he aprendido;

...a mis amigos por los consejos y el apoyo siempre, que sin ellos no alcanzaría los logros o los logros no tendrían sentido, en especial a Mamen Fernández, David Olaya, Israel Vidrié y Fabiana Firmino, por el apoyo emocional y logístico, siempre que he necesitado;

...a la ONG Asociación Paz y Desarrollo y sus funcionarios, profesionales que dieron el apoyo necesario para el desarrollo de los trabajos de campo;

...a todos aquellos que han contribuido para que mis días fueran más felices y mis pasos más firmes y sabios.

ACRÓNIMOS

3Cs	Three-Cs: coordinación, complementariedad y coherencia (plataforma de evaluación de los 3Cs en las políticas europeas de cooperación al desarrollo)
AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
AusAID	Australian Government Overseas Aid Program
CAD/DAC	Comité de Ayuda al Desarrollo - Development Assistance Committee
CIA	United States Central Intelligence Agency
CPS	Documentos de Estrategia País - Country Strategy Papers
DAET	Documento de Actuaciones Estratégicas para el Territorio
DANIDA	Danish International Development Agency
DEA	Diploma de Estudios Avanzados
DESA o UNDESA	Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas
ECOSOC	Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas
EE.UU.	Estados Unidos de América
EUHES	European Union Heads of Evaluation Services
EuropeAid	Programas de Cooperación Exterior de la Comisión Europea
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura

FIDA	Fondo Internacional para el Desarrollo de la Agricultura
IDEAS	Asociación Internacional de Evaluación para el Desarrollo - International Development Evaluation Association
IDG	Índice de desarrollo relativo al género
IDH	Índice de Desarrollo Humano
IDH-D	Índice de Desarrollo Humano ajustado por la Desigualdad
IE	Indicador económico
IEG	Independent Evaluation Group (World Bank)
IOCE	Organización Internacional para la Cooperación en Evaluación
IP	Indicador político
IPC	Índice de Percepción de la Corrupción
IPG	Índice de potenciación de género
IPP	Índice de Participación Pública
IS	Indicador social
MCDA	Multi-Criteria Decision Analysis
NGO Branch/DESA	Sección de las Organizaciones no Gubernamentales del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
OMC	Organización Mundial de Comercio

ONG	Organización No Gubernamental
ONGD	Organización No Gubernamental para el Desarrollo
ONU - UN	Organización de las Naciones Unidas - United Nations (Organization)
OSEST	Proyecto Observatorio Socioeconómico Estratégico
OTC	Oficina Técnica de Cooperación (Cooperación Española)
PCD	Policy Coherence for Development
PIB	Producto Interno Bruto
PMBOK	Project Management Body of Knowledge
PMI	Project Management Institute
PNUD - UNDP	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – United Nations Development Programme
PyD	Asociación Paz y Desarrollo
SEE	Sociedad Española de Evaluación
UNDG	UN Development Group
UE	Unión Europea
UMA	Universidad de Málaga
UNECE	United Nations Economic Commission for Europe
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura - The United Nations Organization for Education, Science and Culture
UNFF	Foro de las Naciones Unidas sobre los Bosques - United Nations Forum on Forests

UNIFEM	Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer - United Nations Development Fund for Women
UNPFII	Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas - United Nations Permanent Forum on Indigenous Issues
UNTL	Universidad Nacional de Timor Leste
ONU-SENG - UN-NGLS	Servicio de Enlace de las Naciones Unidas con las Organizaciones No Gubernamentales
TI	Transparencia Internacional - Transparency International
USAID	United States Agency for International Development

LISTA DE CUADROS

Cuadro 1: Clasificación del concepto de participación	23
Cuadro 2: La participación en la organización.....	24
Cuadro 3: Características de una política pública de excelencia	32
Cuadro 4: Etapas del ciclo de políticas públicas y sus definiciones	35
Cuadro 5: Estructuras analíticas propuestas por Bobrow y Dryzek (1987) y Parsons (1995).....	44
Cuadro 6: Clasificación del análisis de políticas públicas del Manual de Políticas Públicas de Oxford.....	45
Cuadro 7 - Tipología de las políticas públicas basadas en la coerción (según Lowi).....	48
Cuadro 8: Definición de Política Pública por SUBIRATS y GOMÀ (1998):	52
Cuadro 9: Traducción de términos relativos a las redes de políticas públicas .	54
Cuadro 10: Ocho problemas en la evaluación de las políticas públicas	60
Cuadro 11: Resumen de la evaluación de políticas públicas	64
Cuadro 12: Principales criterios de evaluación.....	67
Cuadro 13: Criterios adicionales de evaluación	68
Cuadro 14: Clasificación de Robert Dahl de los 8 requisitos para la Democracia entre ámbitos de los Derechos políticos o Libertades políticas	84
Cuadro 15: Regulación de la participación en <i>POLITY codebook</i>	91
Cuadro 16: Competitividad de la participación en <i>POLITY codebook</i>	92
Cuadro 17: Variables de Participación Política en el <i>Political Regimes Database</i>	93
Cuadro 18: Preparando la evaluación de la participación pública	102
Cuadro 19: Viajes y zonas de actuación del proyecto Observatorio Socioeconómico Estratégico (OSEST).....	113
Cuadro 20: Metodología y objetivos de la aplicación del estudio	114
Cuadro 21: Propuesta inicial de indicadores para la medición de la participación pública.....	125

Cuadro 22: Propuesta de indicadores para la medición de la participación pública.....	131
Cuadro 23: Visitas técnicas a Timor Oriental, Vietnam, Ecuador y El Salvador	145
Cuadro 24: Análisis territorial interno (factores de crecimiento y cohesión, actores etc.).....	147
Cuadro 25: Análisis territorial externo	149
Cuadro 26: Fuentes y años de referencia de los indicadores elegidos	162
Cuadro 27: Indicadores económicos y su aplicación.....	165
Cuadro 28: Indicadores políticos y su aplicación.....	168
Cuadro 29: Acontecimientos históricos considerados para el cálculo de la distancia temporal a conflictos	172
Cuadro 30: Indicadores sociales y su aplicación.....	174
Cuadro 31: Idiomas considerados para el cálculo de la cantidad por país.....	177
Cuadro 32: Índice de Participación Pública (IPP) de los países estudiados ..	180
Cuadro 33: La Participación Pública en los países estudiados	182
Cuadro 34: Comparativo entre los cálculos para el Índice de Participación Pública (media de las dimensiones y media de los indicadores).....	184
Cuadro 35: Estadísticas de los Índices creados.....	191
Cuadro 36: Estadísticas de los indicadores usados	192
Cuadro 37: Tests de Normalidad.....	195
Cuadro 38: Coeficientes de correlación de Pearson para el Índice Económico y sus indicadores	198
Cuadro 39: Coeficientes de correlación de Pearson para el Índice Político y sus indicadores	199
Cuadro 40: Coeficientes de correlación de Pearson para el Índice Social y sus indicadores	200
Cuadro 41: Coeficientes de correlación de Pearson para los Índices creados	201
Cuadro 42: Matriz de correlaciones ^a	204

Cuadro 43: Comunalidades.....	205
Cuadro 44: Varianza total explicada.....	206
Cuadro 45: Matriz de componentes ^a	210
Cuadro 46: Matriz de componentes rotados ^a	212
Cuadro 47: Matriz de transformación de las componentes	212
Cuadro 48: Matriz de covarianza de las puntuaciones de las componentes ..	214
Cuadro 49: Instituciones involucradas en la red de desarrollo rural para Baucau (Timor Oriental)	238
Cuadro 50: Análisis de centralidad de la red de desarrollo rural de Baucau ..	241
Cuadro 51: Un análisis de <i>stakeholders</i> para la creación de una red de desarrollo rural para Baucau	242
Cuadro 52: Matriz de coeficientes para el cálculo de las puntuaciones en las componentes.....	253

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Relaciones institucionales en espacios territoriales	15
Gráfico 2: Proceso de actividades gubernamentales propuesto por Jones (1970)	34
Gráfico 3: El ciclo de proyectos según la Comisión Europea	37
Gráfico 4: El ciclo de vida del proyecto según el Guía PMBOK del <i>Project Management Institute</i> (PMI)	38
Gráfico 5: El modelo de la “caja negra” de Easton	43
Gráfico 6: Modelos de evaluación según Vedung	58
Gráfico 7: Componentes de la participación pública	123
Gráfico 8: Construcción de un índice o indicador sistémico	143
Gráfico 9: Comparativo del Índice de Desarrollo Humano (2013)	153
Gráfico 10: Comparativo del Producto Interno Bruto – PIB (2011 PPP \$, mil millones)	153
Gráfico 11: Comparativo del PIB <i>per capita</i> (2011 PPP \$) y Coeficiente de Gini (2003-2012)	153
Gráfico 12: Comparativo del Coeficiente de Gini (2003-2012)	153
Gráfico 13: Esperanza de vida (2013, en años)	155
Gráfico 14: Nivel de Desempleo (2004-2012, porcentaje de la población adulta desempleada)	155
Gráfico 15: Porcentaje de Alfabetizados adultos (2005-2012, adultos por encima de los 15 años de edad)	155
Gráfico 16: Índice de Percepción de la Corrupción (2013)	157
Gráfico 17: Indicadores económicos y su aplicación	165
Gráfico 18: Indicadores políticos y su aplicación	168
Gráfico 19: Indicadores sociales y su aplicación	174
Gráfico 20: La Participación Pública en los países estudiados (radar)	182
Gráfico 21: La Participación Pública en los países estudiados (columnas)	182

Gráfico 22: Histograma del Índice de Participación Pública	187
Gráfico 23: Histograma del Índice económico	187
Gráfico 24: Histograma del Índice político	187
Gráfico 25: Histograma del Índice social	187
Gráfico 26: Diagrama de caja y bigotes (Boxplott) de los Índices creados.....	193
Gráfico 27: Q-Q Plot del Índice de Participación Pública	196
Gráfico 28: Gráfico de sedimentación	207
Gráfico 29: Gráfico de componentes en espacio rotado	213
Gráfico 30: Red de Desarrollo Rural de la provincia de Baucau (Timor Oriental)	240
Gráfico 31: Q-Q Plot del Índice de Participación Pública	244
Gráfico 32: Q-Q Plot del Índice económico	244
Gráfico 33: Q-Q Plot del indicador IE1 – IDH-D	244
Gráfico 34: Q-Q Plot del indicador IE2 – Coeficiente Gini	244
Gráfico 35: Q-Q Plot del indicador IE3 – Usuarios de Internet	244
Gráfico 36: Q-Q Plot del Índice político	247
Gráfico 37: Q-Q Plot del indicador IP1 – Percepción de la Corrupción	247
Gráfico 38: Q-Q Plot del indicador IP2 – Confianza en los demás	247
Gráfico 39: Q-Q Plot del indicador IP3 – Libertad de elección	247
Gráfico 40: Q-Q Plot del indicador IP4 – Histórico de Conflictos.....	247
Gráfico 41: Q-Q Plot del Índice social	250
Gráfico 42: Q-Q Plot del indicador IS1 – Educación secundaria	250
Gráfico 43: Q-Q Plot del indicador IS2 – Alfabetización de adultos.....	250
Gráfico 44: Q-Q Plot del indicador IS3 – Desigualdad de Género.....	250
Gráfico 45: Q-Q Plot del indicador IS4 – Cantidad de idiomas.....	250

RESUMEN

BARBOSA DE LIMA, Luciano. Evaluando la participación pública: una propuesta de análisis multivariante de sus potencialidades y obstáculos desde las acciones internacionales. Universidad de Málaga. Dirigido por el profesor Dr. Pablo Podadera Rivera. Mayo de 2015.

El presente estudio trata de una propuesta de creación de un Índice de Participación Pública (IPP), al identificar variables que interfieren en las potencialidades para una efectiva participación ciudadana. Se usó como metodología de investigación las experiencias en campo en cuatro países (Ecuador, El Salvador, Timor Oriental y Vietnam) y fuentes bibliográficas. La investigación llegó a la conclusión de que es posible la creación del Índice, al reflejar variables importantes de la participación en los países estudiados, por medio del uso de indicadores producidos periódicamente por organizaciones internacionales. El análisis estadístico de los datos generados confirmó la normalidad, las correlaciones entre las variables y la convergencia de los datos para la creación de componentes del Índice.

ABSTRACT

LIMA, Luciano Barbosa de. *Evaluating public participation: a proposal for multivariate analysis of their potential and obstacles from international interventions*. University of Malaga. Oriented by the PhD professor Pablo Podadera Rivera. May 2015.

The present study aims to propose the creation of an Index of Public Participation (IPP) identifying variables that interfere with the potential for effective citizen participation. Field experiences in four countries (Ecuador, El Salvador, East Timor and Vietnam) and bibliographic sources was used as a research methodology. The research concluded that it is possible to create the index, reflecting important variables of participation in the countries studied, through the use of indicators produced periodically by international organizations. Statistical analysis confirmed the normality of the generated data, the correlations between the variables and the convergence of data for the creation of the Index components.

INTRODUCCIÓN

Las políticas de cooperación internacional para el desarrollo vienen incrementando considerablemente su papel y recursos en el desarrollo del mundo, estando especialmente dirigidas a sanar las necesidades básicas de países menos desarrollados. Estas políticas se hacen fundamentadas en una legislación definida por los Gobiernos donantes y, generalmente, llegan a los países receptores a través de organizaciones del sector privado, público y del Tercer Sector.

Los montos financieros de ayuda a las regiones más pobres, a pesar de que en muchas ocasiones son elevados, no logran sanar los principales problemas de la pobreza debido, en gran parte, a las dificultades de coherencia con las necesidades locales, a la falta de coordinación entre los diferentes actores involucrados en una misma región y/o sector, y a la carencia de instrumentos suficientes que permitan una plena participación de los grupos beneficiarios, la sociedad civil y los entes locales en el diseño, implementación y evaluación de los proyectos. Además, las técnicas actuales de diseño y gestión de proyectos de desarrollo, generalmente basadas en el análisis de problemas y en la gestión por resultados, no toman en cuenta las relaciones de poder e influencia entre los diferentes actores presentes en el ámbito de actuación.

Es precisamente en estos aspectos sobre los que se pretende focalizar el desarrollo del presente trabajo, basado en una investigación de campo en cuatro países (Timor Oriental, Vietnam, Ecuador y El Salvador), sobre todo basado en las experiencias prácticas de los investigadores en las zonas y espacios de actuación del proyecto Observatorio Socioeconómico Estratégico (OSEST)¹. A tal efecto, se busca en la presente investigación proponer indicadores que conformarán un Índice de Participación Pública (IPP).

¹ El proyecto intitulado Observatorio Socioeconómico Estratégico (OSEST) fue dirigido por el Dr. Pablo Podadera, en el ámbito de un convenio de colaboración entre la Universidad de Málaga (UMA) y la ONGD Paz y Desarrollo. El doctorando participó de la ejecución del proyecto durante el período de 2007 a 2011.

Ese Índice servirá como una metodología de análisis de la potencialidad de participación pública, levantando los principales factores desglosados en indicadores identificados hasta el momento de conclusión de la tesis y que interfieren en la participación ciudadana, aplicada de forma comparativa a los cuatro países. Con la intención de expandir el ámbito comparativo del estudio, los investigadores incluyeron al estudio datos de España y de Brasil, países que son de conocimiento cercano del equipo investigador.

Mayores detalles de la citada investigación y sus pretensiones pueden ser identificados en el cuerpo del presente trabajo. Este primer estudio, adaptado del resultado del período de investigación tutelada, está dividido en tres partes.

El presente trabajo se divide en tres partes y en ocho capítulos. La primera parte se refiere al proyecto de investigación y a los aspectos teóricos y conceptuales referentes al estudio y a las técnicas empleadas. La segunda parte trata del marco teórico y conceptual, introduciendo conocimientos generales referentes al tema de estudio. En ella tratamos de la evolución de la gestión y las políticas públicas (capítulo 1), del análisis y evaluación de políticas públicas (capítulo 2), del análisis y evaluación de las políticas de desarrollo en el ámbito de la cooperación internacional (capítulo 3) y, por fin, del análisis, evaluación y medición de las políticas participativas (capítulo 4).

La tercera parte del estudio nos demuestra la metodología científica empleada y el estudio empírico. Se inicia con la explicación de la metodología empleada para la creación del Índice (capítulo 5), pormenorizando las variables consideradas, seguida de un análisis descriptivo de la realidad económica, política y social de los países estudiados (capítulo 6). Aplicamos la metodología a los seis países elegidos para el estudio (capítulo 7) y realizamos algunos tests estadísticos que facilitaran el análisis de la fiabilidad de los indicadores y de los Índices creados (capítulo 8).

Concluimos con el estudio que ha sido posible construir el Índice de Participación Pública, reflejando satisfactoriamente las variables que interfieren en el potencial de que la población pueda influir en los procesos decisorios públicos.

PARTE 1:

EL PROYECTO DE INVESTIGACIÓN CIENTÍFICA

SÍNTESIS GLOBAL DEL PERÍODO DE DESARROLLO DE LA TESIS DOCTORAL

El desarrollo de las bases conceptuales del tema de la tesis doctoral se inició en período de docencia del programa de doctorado en Economía, Gestión y Control de Entidades y Políticas Públicas de la Universidad de Granada. Al concluir en período de docencia, se inició el período de investigación tutelada, realizado durante el año lectivo 2008/2009. La defensa de la investigación tutelada fue realizada en la segunda quincena de septiembre de 2009 con el título “Análisis y evaluación de la participación pública y la coordinación de actores de desarrollo (redes territoriales): instrumentos e impactos a nivel local de la cooperación internacional”, dirigida por la profesora Dra. Susana Corzo.

La profesora Dra. Susana Corzo fue elegida entre los docentes del programa de doctorado para dirigir la investigación tutelada por su trayectoria profesional y afinidad con el área de interés de la investigación. En el programa de doctorado la profesora fue docente de la asignatura “Análisis y evaluación de políticas públicas”, durante el cual el alumno desarrolló un trabajo sobre gestión pública y presupuesto participativo, que posteriormente fue publicado en la íntegra por una revista científica del área. Concomitantemente a la elección de la profesora como tutora, ella asumió la función de Decana de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología.

Curso / Línea de investigación	Análisis y evaluación de políticas públicas
Profª responsable	Dra. Susana Corzo Profesora titular, Departamento de Ciencia Política y Administración Decana, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología
Créditos	12
Período académico	2008 / 2009

Después de la presentación de la investigación tutelada y de la obtención del Diploma de Estudios Avanzados (DEA), en razón del cercano trabajo

desarrollado con el profesor Pablo Podadera de la Universidad de Málaga en el área de la investigación y a la afinidad y el conocimiento específico del profesor Pablo Podadera con el tema del estudio, tratado sobre todo durante el desarrollo e implementación del proyecto Observatorio Socioeconómico Estratégico (OSEST), el investigador D. Luciano Barbosa de Lima solicitó el traslado del expediente de la investigación de la tesis doctoral para la Universidad de Málaga.

I. EL PROBLEMA Y LA PLANIFICACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN

I.1. Motivación

Desde 2004 el investigador ha estado involucrado en proyectos de cooperación internacional en materia de Administración Pública en Brasil, su país de origen. Este interés nació paralelamente al de la ayuda a las regiones más necesitadas del mundo, lo que, desde su graduación, le motivó a realizar un estudio monográfico sobre cooperación internacional en regiones de extrema pobreza (crisis, conflictos y catástrofes), siempre teniendo como eje de resultados/necesidades la coordinación de políticas y la participación pública aliadas a la reducción de la pobreza y a la resolución de conflictos.

Esta vocación se concretó con la oportunidad de participar en el Master en Cooperación Internacional y Gestión de Proyectos de Desarrollo (titulaciones propias) de la Universidad de Málaga entre los años de 2006 y 2008. El tema de estudio de la tesis de maestría fue la Cooperación internacional en materia de la administración pública local, focalizando su investigación en las relaciones y potencialidades entre entidades públicas locales de España y Brasil.

A través del Master, el investigador ha tenido la notable oportunidad de involucrarse en el proyecto Observatorio Socioeconómico Estratégico (OSEST), el cual se ha implementado en cuatro países (Timor Oriental, Vietnam, Ecuador y El Salvador), teniendo como misión fomentar la coordinación entre los actores a nivel territorial para el desarrollo de un plan estratégico territorial, la formación de redes temáticas y la construcción de un sistema de indicadores.

La experiencia y las prácticas de campo con el proyecto OSEST le permitieron obtener conocimientos aún más profundos sobre la cooperación internacional en regiones de riesgo, además de aportarle la capacidad de identificar la relevancia y los principales percances que sufren algunas regiones en lo que se refiere a la coordinación de políticas y la cooperación internacional, así como las

condiciones de participación pública, señalando esta última como actor clave para que las primeras sean efectivas.

1.2. Planteamiento del problema

Esta propuesta de estudio considera las políticas de cooperación al desarrollo como importantes políticas públicas tanto para los países “donantes” como para los países “receptores” de ayuda, una vez que los primeros deben justificar a sus ciudadanos los recursos utilizados (prestación de cuentas), mientras que los segundos esperan que las iniciativas produzcan unos resultados efectivos y los beneficios deseados. Es por eso por lo que se destaca la importancia de que las intervenciones internacionales, la participación ciudadana y la coordinación de las políticas entre los agentes de desarrollo (agencias de cooperación, Gobiernos en sus diferentes niveles, sociedad civil y ciudadanos en general) caminen unidos.

Sin embargo, podemos percibir que no todas las iniciativas/políticas consideradas “participativas” fomentan plenamente esta realidad, o mejor dicho, la verdad de la participación es relativa frente a la realidad planteada y el contexto existente. Es por eso que no todas las formas de participación son iguales y no todas las realidades permiten una libre participación en los términos que se conocen, como de los países desarrollados.

Nuevos modelos de gestión de las administraciones públicas y la Democracia Participativa

Las nuevas demandas de la sociedad actual han forzado al Estado a “modernizarse” y desarrollar nuevos modelos de gestión que posibiliten un mejor trato de los bienes públicos y sus intereses.

Actualmente la Democracia Participativa, como modelo de gestión de la Administración Pública, es el término usado para referirse al mecanismo por el cual la sociedad civil y los actores locales en general no limitan su acción democrática solamente al voto, sino que participan de los procesos de decisión en el ámbito de la Administración.

Conocido como un modelo de gestión favorable tanto para las Administraciones Públicas como para los ciudadanos, la Democracia Participativa viene presentando diferentes ejemplos/estilos en las políticas públicas, entre ellos podríamos citar algunos de los más conocidos: los presupuestos participativos y las evaluaciones participativas.

Estas políticas participativas pueden presentarse en contextos y necesidades variadas y su implementación dependerá en gran parte de las realidades observadas, de la cultura organizacional, del nivel de gobierno y de la división de competencias, entre otros.

Las políticas de cooperación al desarrollo a nivel global

Es sabido que el proceso de globalización y los nuevos instrumentos de comunicación vienen interconectando el mundo y facilitando el conocimiento de los principales problemas socioeconómicos mundiales, promoviendo así unas mayores relaciones de cooperación internacional e una intensificación de los compromisos de los donantes y de los receptores de ayuda.

Sin embargo, muchas políticas no han tenido el resultado y el impacto esperados y la intensificación del envío de donaciones no viene siendo la mejor solución, máxime cuando se ha identificado que la coordinación de las políticas entre los diferentes agentes que actúan en un contexto específico es una de las necesidades primordiales para incrementar el impacto de las iniciativas. La coordinación de políticas puede evitar, en gran medida, entre otros factores, la repetición, la superposición o la contradicción de iniciativas, lo que a nivel local puede provocar una sobrecarga descoordinada de esfuerzos y de pérdida de confianza por parte de los beneficiarios.

Para eso, han surgido diversas iniciativas de coordinación, entre las cuales señalamos los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) promovidos por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el proyecto institucional “*Delivering as one UN*”, entre varios otros que en el ámbito de la cooperación internacional han sido promovidos por las organizaciones internacionales, así como por algunos grupos de investigación, *think tanks* y ONGs internacionales.

Desde la década de los 90 muchos países donantes han hecho grandes esfuerzos para llevar a cabo la coordinación en la planificación y gestión de ayudas al desarrollo, como los Documentos de Estrategia País (*Country Strategy Papers*) en la Unión Europea, entre otros. Grupos como la plataforma de evaluación 3Cs² a nivel europeo han sido creados para cumplir el desafío de evaluar hasta qué nivel estos instrumentos realmente logran crear la coordinación, el alineamiento y la complementariedad en las políticas de desarrollo y como éstas interfieren a nivel local.

A pesar de los intentos, instituciones que mueven amplios recursos en este ámbito no han alcanzado la coordinación incluso entre sus propias agencias, como observado en algunos casos la actuación de las agencias de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en un país o región, hacia la cual se han dirigido las principales críticas a este respecto contra la organización y ha servido para orientar algunas de sus iniciativas de reforma administrativa interna.

Los instrumentos y las técnicas de análisis de redes y de actores surgen para complementar los instrumentos tradicionales de formulación y gestión de proyectos de cooperación al desarrollo en el sentido de que pueden auxiliar en la comprensión de las relaciones entre las instituciones y pueden favorecer la coordinación de políticas.

Cooperación internacional y políticas públicas

En la búsqueda de mejorar las políticas de desarrollo e implementar innovaciones en la gestión pública de los países más necesitados, se han incrementado iniciativas participativas, especialmente en su acción a nivel local.

Sin embargo, en diferentes contextos y especialmente en regiones de riesgo o de extrema pobreza, puede surgir diversas dificultades en la implementación de este tipo de política que son inherentes a su propia vertiente participativa, como históricos de conflicto, diferencias de niveles de educación, idiomas,

² La iniciativa 3Cs (<http://www.three-cs.net/>) es una plataforma de evaluación de la coordinación, complementariedad y coherencia en las políticas y operaciones de coordinación al desarrollo de la Unión Europea. 3Cs = coordinación, complementariedad y coherencia.

brechas de poder (sean económicas, políticas, etc.), divergencias de intereses, etc.

1.3. Justificación

Podemos identificar que, a pesar de que el término participativo es ampliamente empleado, existen diferentes modelos implementados de este tipo de política³, así como diferentes niveles de participación. Los conceptos abarcan las políticas y sus diferencias de una forma general e indiscriminada, pudiendo tener de verdad realidades completamente diferentes.

Podemos tomar como ejemplos introductorios contextos como el de Timor Oriental en el que, a pesar de tener una población interesada en el desarrollo del país, las diferencias culturales y especialmente idiomáticas, además del nivel de educación (elevada tasa de analfabetismo), pueden resultar ser un obstáculo expresivo para una participación activa en políticas públicas de gran parte de la población.

Otro ejemplo analizado y detallado en este estudio es el de Vietnam, pues las limitaciones de participación en la implementación de políticas públicas son el reflejo de las políticas de control del Gobierno en la cultura y en la sociedad del país. Por otra parte, en la Amazonía ecuatoriana existen políticas participativas fomentadas por mesas de trabajo temáticas que, sin embargo, cuentan con poco poder de intervención y movilización; o en El Salvador se localizan municipios que reciben mucha ayuda de la cooperación internacional, pero que, en un momento específico, no cuentan con amparo de la Administración Pública, la cual presentaba escasa apertura y co-apoyo a políticas de desarrollo.

También se ha identificado que en muchos “polos de cooperación internacional”⁴ donde se recibe mucha ayuda existe poca coordinación entre las instituciones

³ Véase por ejemplo la interesante investigación “Presupuesto Participativo en Europa” (*Participatory Budgets in Europe*) que presenta diferentes modelos de presupuesto participativo empleados en Europa. Esta investigación fue llevada a cabo por el *Centre Marc Bloch* en Berlín, en cooperación con el *Humboldt-University* en Berlín y con fondos del *Hans-Böckler-Foundation* y del *Centre National de la Recherche Scientifique* (CNRS) de Francia.

⁴ Término empleado por el investigador para referirse a país, región o ciudad que recibe altos montos financieros de ayuda internacional y donde actúan varias instituciones internacionales, generalmente caracterizada por un histórico de crisis (humanitaria, política, conflicto etc.) y por

públicas, los beneficiarios y los agentes de desarrollo, haciéndose muchas veces la identificación de proyectos disconformes con la realidad, así como la sobreposición de iniciativas, la concentración en un espacio en detrimento de otro (por falta de conocimiento claro del territorio), las intervenciones sin el claro conocimiento de las administraciones locales (y nacionales), la escasez de capacidades y recursos para gestionar de forma clara los proyectos implementados en su totalidad por las entidades públicas locales, etc.

Estas fallas en la coordinación de las ayudas externas pueden provocar inconvenientes en la comunidad receptora, como la abundancia de recursos concentrados en unas comunidades en detrimento de otras, contradicciones de asistencias, generalmente favorecidas por una tendencia a iniciativas asistencialistas que pueden provocar considerables cambios organizacionales y hasta favorecer el surgimiento de conflictos. Aquí juega un papel muy importante la información estadística sistematizada, que también puede ser un problema debido a la carencia de recursos humanos y financieros de algunas Administraciones Públicas, sobre todo de los países más pobres, para la sistematización y producción de informaciones.

1.4. Formulación de la hipótesis de partida

Como se puede apreciar, todavía hay desniveles de capacidad en la gestión de diversas actividades de desarrollo y de manera más evidente en los espacios de mayor recepción de ayuda, los “polos de cooperación”.

Al empezar la investigación, nos planteamos algunas preguntas como: ¿cuáles serían los mejores mecanismos de gestión pública para la coordinación de iniciativas y de participación pública empleados en la actualidad? ¿Cuáles son las principales oportunidades y obstáculos de estas iniciativas? ¿Existe suficiente estudio empírico sobre estos ejemplos?

Como parte de estas respuestas, al tratar de la coordinación de iniciativas, identificamos los análisis de red (*network analysis*) y de los grupos de interés (*stakeholder analysis*) como relevantes instrumentos para la formulación y

eso u otras razones de orden político o económico son priorizadas por los agentes internacionales de cooperación en un espacio de tiempo determinado.

ejecución de las políticas de desarrollo. Por lo tanto, la idea de estudiar la coordinación de políticas a nivel local tomó en cuenta el espacio de decisiones de las instituciones internacionales (organismos internacionales, agencias de cooperación, Unión Europea, etc.), con el fin de identificar qué instrumentos usan para coordinar sus iniciativas y cuáles son las principales críticas a estos instrumentos⁵.

Para analizar la potencialidad de la participación pública de las instituciones que actúan en la región, así como de las comunidades involucradas y beneficiarias, se pretende probar la posibilidad de creación de un Índice de Participación Pública que agrupe a un conjunto de indicadores relacionados. Se pretende que el Índice sea factible y accesible, el cual se pondría a prueba, tratando de responder a cuestiones tales como: ¿Podría haber un conjunto de criterios/indicadores que posibiliten sistematizar una evaluación de la capacidad y la potencialidad de participación pública en un espacio físico determinado o en el ámbito de un proyecto? ¿Podrían ser todos los aspectos identificados cuantificables/mensurables? Si es posible, se cuestionaría la posibilidad de que estos criterios evalúen inicialmente variables como: la educación, la igualdad de género, la cultura organizacional (nivel de apertura a la participación), la presencia de redes (políticas de coordinación), las diferencias culturales (idiomas, religión), los conflictos recientes y/o latentes, la representatividad de los grupos de interés y las poblaciones en el poder (grupos de interés dominantes en el poder versus heterogeneización), etc. La idea sería buscar indicadores cuantificables, pudiendo ser necesario sistematizar la medida de algunos criterios subjetivos.

Por lo tanto, esta investigación propone valorar la evaluabilidad de la participación pública (o su capacidad) en políticas públicas, buscando identificar como ejemplo criterios ya implementados, cuando existen, en el ámbito de países de la OCDE, y observar empíricamente su implementación en políticas de desarrollo en países/regiones menos desarrollados.

⁵ Respecto al estudio de los instrumentos de decisión de las iniciativas de cooperación internacional, se han recopilado hasta el momento dos novedades: a nivel europeo el estudio *3Cs initiative* (<http://www.three-cs.net/>) y, a nivel de las Naciones Unidas, la iniciativa *Delivering as one UN* (<http://www.undg.org/?P=7>).

La propuesta es que, a partir de estos criterios, se trate de sistematizar la medición de la participación pública, así como entender parte del contexto político nacional/local, usando criterios preestablecidos, y con criterios mensurables poder comparar con otros territorios/realidades.

Como preparación para la tesis doctoral, se buscaría hacer una recopilación de las principales técnicas de análisis de la participación pública en políticas de desarrollo, pudiendo ser una forma de aprendizaje y de difusión de modelos de gestión participativa, así como de evaluaciones de coordinación de políticas de cooperación internacional y evaluación de impacto aplicada a políticas de desarrollo.

1.5. Objetivos de la tesis

1.5.1. Objetivo General

- Analizar y describir aspectos del análisis y evaluación de la participación pública, a través de la creación de un Índice, tomándose en consideración regiones fuertemente influidas por la cooperación internacional.

1.5.2. Objetivos Específicos

- Profundizar los conocimientos relativos a la participación pública, a la análisis y evaluación de las políticas públicas y a los instrumentos que posibiliten un incremento del impacto positivo de las ayudas al desarrollo;
- Tratar de temas relevantes y de interés relativos a la formación del investigador y los temas trabajados durante el período de docencia del citado doctorado, entre estos temas sería: Modernización y calidad en la administración pública, democracia participativa, políticas públicas, políticas de desarrollo, coordinación de actividades y políticas, trabajo en red, gestión de proyectos de desarrollo, cooperación internacional y desarrollo de regiones en situación de riesgo/pobreza.
- Analizar la evolución de los conceptos de análisis y evaluación aplicados a las políticas públicas;

- Recopilar material relevante sobre participación pública en políticas, evaluación de políticas, instrumentos de participación ciudadana, análisis de coordinación y redes, etc.;
- Identificar, proponer y probar (analizar) un conjunto de criterios de evaluación, el potencial (y fragilidad/obstáculos) de políticas participativas, señalando su importancia para las intervenciones de los proyectos de cooperación internacional.

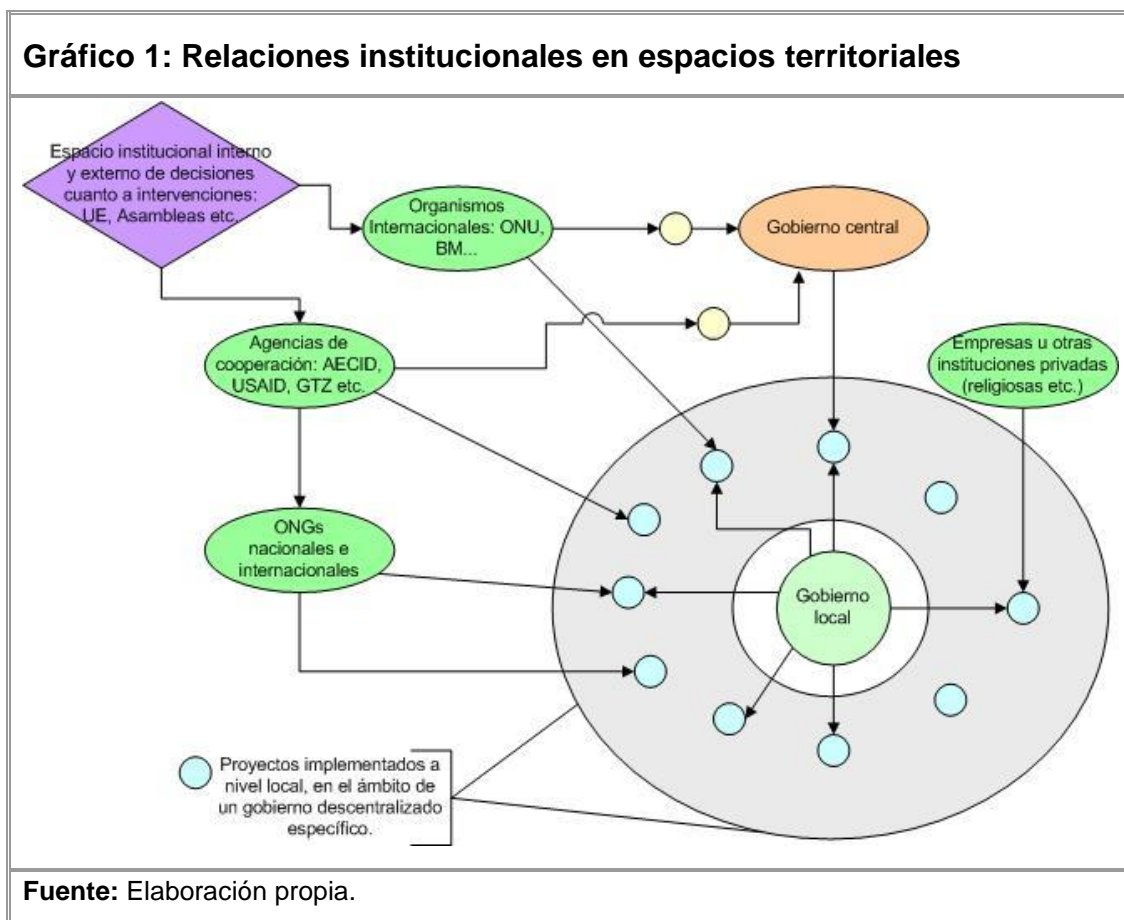
1.6. Delimitación del alcance del estudio

Teniendo en cuenta los territorios que reciben muchos recursos desde la cooperación internacional, el foco base de este estudio serán los “espacios políticos” de competencia de gobiernos en los diferentes niveles, que considera y puede ser aplicado incluso para el espacio local (zona gris del gráfico 1) y las relaciones de poder ejercidas en los procesos de decisión y ejecución de políticas.

En estos territorios se relacionan e interfieren instituciones internacionales que, a nivel nacional y local, actúan con base a preceptos definidos anteriormente en lo que se ha denominado como “espacios institucionales de decisión” (área violeta del gráfico 1), en el cual están presentes los documentos de definición de prioridades de actuación, planes de estrategia país etc. Teniendo en cuenta la importancia de estos espacios de decisión, serán también recopilados estudios que analizan de qué forma estos espacios influyen en los resultados de los proyectos.

Centraremos el estudio en las variables identificadas como prioritarias para una eficiente participación pública en los cuatro países de estudio: Ecuador, El Salvador, Timor Oriental y Vietnam. En complemento al estudio e incrementando su alcance, se han incluido también a España y Brasil en el análisis de datos.

Una visión gráfica preliminar podría ser la siguiente:



A continuación se presenta una tabla con los análisis inicialmente pretendidos para la tesis doctoral, citando su prioridad:

Áreas de estudio	Objetivo	Prioridad
Global	Conocer brevemente el proceso de decisión desde arriba y sus evaluaciones, cuando las hay.	Complemento
Análisis de coordinación de políticas y cooperación al desarrollo		
Nacional y Local	Identificación y construcción de un conjunto de variables referentes a la participación pública Acercarse a unos criterios prioritarios de evaluación de la participación pública a nivel nacional, comparativo entre los países estudiados	Alta (es el centro del estudio)

1.7. Originalidad y factibilidad del proyecto

Con base en el compendio de publicaciones, en el estudio analítico de las principales publicaciones internacionales, algunas citadas en las referencias bibliográficas de la tesis, así como el estudio empírico durante las visitas a las regiones de estudio, se ha podido observar la ausencia de trabajos estructurados específicos sobre los factores específicos de la participación pública y su efectividad.

Además se ha podido advertir que no hay un sistema definido de evaluación de la participación pública, por lo tanto habiendo una indudable originalidad en el presente estudio y sus resultados podrían ser bastante útiles para la investigación relativa a la evaluación de políticas públicas y a la cooperación al desarrollo.

En cuanto a la factibilidad de la investigación, el investigador tiene conciencia de que la metodología de evaluación de la participación pública es un instrumento a ser desarrollado y probado, por lo que su factibilidad dependerá de las investigaciones a desarrollar durante las etapas de estudio. La investigación tuvo en cuenta el uso de indicadores, el análisis coherente con las realidades y las limitaciones de los recursos disponibles, así como la escasez de información.

1.8. Principios éticos y legales

Se trató de dejar constancia de aquellas personas que auxiliaron y que hicieron disponible las informaciones relevantes para el desarrollo del estudio.

Además, se tomó en consideración, y adquiriendo un tratamiento especial durante la investigación, toda información que ponga en riesgo los proyectos desarrollados y/o aquellos partícipes del estudio: entrevistados, involucrados en proyectos, políticos, etc., teniendo en cuenta el contexto de crisis y los conflictos que algunas de las regiones estudiadas todavía sufrían y sufren.

Durante el desarrollo de la tesis, los investigadores tuvieron contacto con la Asociación Paz y Desarrollo, institución con la cual se trabajó para la implementación del proyecto Observatorio Socioeconómico Estratégico, y fue autorizada a usar informaciones de los Informes producidos en el ámbito del referido proyecto.

I.9. Calendario de actividades (etapas del estudio)

1º Período: investigación tutelada (2008 / 2009)

- Completar un estudio conceptual y teórico del tema es cuestión;
- Realizar una identificación de las principales publicaciones sobre el tema e instrumentos de análisis y evaluación de políticas participativas;
- Identificar instituciones y actores clave;
- Presentar la propuesta de la investigación (teórico-metodológica) a ser desarrollado para la tesis doctoral.

2º Presentación del Plan de Trabajo (2009 / 2010)

3º Período de tesis doctoral (2010 /2015)

- Desarrollar la base teórica y conceptual del tema del estudio;
- Desarrollar, detallar, aplicar y probar la metodología de evaluación de la participación pública.

I.10. Presupuesto de la investigación

Desde octubre de 2007, el investigador participa en el proyecto Observatorio Socioeconómico Estratégico (OSEST/UMA) y, a partir de mayo de 2009, es receptor de una beca de la Universidad de Málaga (en el ámbito del citado proyecto) que se extendió hasta mayo de 2010. Durante todo el período los viajes han sido financiados por el proyecto OSEST y su logística fornecida por la Asociación Paz y Desarrollo.

PARTE 2:
MARCO TEÓRICO Y CONCEPTUAL

MARCO TEÓRICO Y CONCEPTUAL

La presente investigación tiene como base teórica fundamental las nuevas tendencias de la administración pública, especialmente vinculadas a la Democracia, incipiente en la práctica y creciente en el ámbito de la gestión de proyectos de desarrollo, asumiendo el modelo racional de las políticas públicas y los agentes de desarrollo, así como al Enfoque Territorial, fomentado sobre todo por las iniciativas del sector agrícola que tomaron forma a través de la Unión Europea. Asimismo, se tomarán en cuenta las corrientes del Análisis de redes.

De la misma forma, se centrará en las teorías y conceptos de desarrollo que buscan sobrepasar los criterios meramente económicos y señalar aspectos relevantes que interfieren en la calidad de vida de las comunidades de las regiones estudiadas y en su capacidad de participación en la vida pública.

Se toma como premisa que la gestión de la participación pública está íntimamente conectada a la coordinación de las iniciativas y a la visión/control global de los proyectos e instituciones que influyen, participan y/o son afectadas en el desarrollo de un espacio físico específico.

Algunos antecedentes en el esfuerzo de poner en práctica la medición de aspectos políticos y sociales comparables entre diferentes países han sido las metodologías de medición de la democracia y, más conocido, el Índice de Desarrollo Humano (IDH) empleado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y publicado anualmente a través del Informe de Desarrollo Humano. Asimismo, también se pueden destacar los indicadores desarrollados por la organización Transparencia Internacional.

Por lo tanto, en los capítulos siguientes del Marco teórico y conceptual se hará un abordaje general de la evolución de la gestión de políticas públicas, el análisis y la evaluación de políticas públicas. A partir de eso, se agregará al estudio un análisis del debate teórico relacionado a la cooperación internacional al desarrollo y a la medición de la participación pública, buscando una mejor comprensión de factores clave para la ejecución del estudio.

En este capítulo se desarrollará una breve revisión de la evolución de la gestión pública, la participación ciudadana y los principales conceptos que introducen el ámbito del análisis y evaluación de políticas públicas.

1.1. GESTIÓN PÚBLICA Y PARTICIPACIÓN

1.1.1. *Evolución de la administración hacia la gestión participativa*

Se entiende que el hombre interpreta el mundo e interactúa con la realidad física y social en el cual está inserido a partir de valores, representaciones y patrones de relación culturalmente asimilados, mientras la ciencia crea paradigmas para interpretar, predecir y controlar los procesos de transformación. Sobre este contexto de relación entre el hombre y la ciencia, Kuhn (1970) afirma que la superación de los paradigmas es lenta y encuentra varias resistencias, creando momentos de transición en que conviven paradigmas antiguos y nuevos. Es con esta perspectiva de la relación entre el hombre y la ciencia que se introduce la evolución de la administración.

En la física newtoniana surge el paradigma mecanicista y el taylorismo transfiere esta idea de máquinas a las organizaciones, creando el paradigma burocrático de la administración. En esta línea se puede observar que muchos teóricos han seguido la visión de administración en su forma general, sin tener en cuenta la especificidad de la administración de empresas u organizacional. Fue sólo después de la Gran Depresión cuando tuvo lugar esta especificidad.

En oposición al paradigma anterior, otros surgieron enfatizando la interdependencia, la relatividad, la visión holística (global), las relaciones del fenómeno con el “campo” en que actúa, el abordaje sistémico, la autoconstrucción (también conocida como autopoiesis⁶), la mejora continua de

⁶ Concepto creado en la biología para referirse a la condición de algunos seres vivos de continua producción de sí mismos (auto = sí mismo y poiesis = creación o producción). El sociólogo Niklas Luhmann introdujo este término en las ciencias sociales para referirse a la capacidad de los sistemas sociales de producir sus propios estados y elementos, una autoorganización.

representaciones y procedimientos, guardando mucha más relación con la Biología que con la Física mecanicista. (SOUZA: 2001)

Las nuevas necesidades organizacionales y los nuevos paradigmas gerenciales requieren funciones descentralizadas, participativas, interdependientes e integradas, con continua mejoría en procesos de gestión y recayendo fuerte dependencia en los recursos y capacidades de los agentes organizacionales.

La administración pública presenta generalmente más dificultades de cambio organizacional, pero surge una tendencia de las entidades públicas de superar la concepción taylorista-fordista y el modelo burocrático en el intento de acercarse a un enfoque humanista como una forma de responder mejor a los requisitos que conlleva la globalización, la competitividad, la innovación tecnológica, la evolución de la sociedad y la necesidad de modernización del Estado. Se tiene el concepto de modernización en un sentido amplio para referirse a un conjunto de medidas y fenómenos de adaptación como forma de transición y ruptura con el paradigma burocrático.

Las nuevas demandas de la sociedad actual vienen forzando a las instituciones públicas a “modernizarse” y desarrollar nuevos modelos de gestión que posibiliten un mejor trato de los bienes públicos y de sus intereses. La década de los 80 marcó un período de transición e de implementación de una nueva filosofía administrativa en los gobiernos conocida como Nueva Gestión Pública (*new public management*) y fundamentada en el neoinstitucionalismo económico que tiene como propuesta transferir a sus organizaciones y estructuras fórmulas administrativas y gerenciales iniciadas ya anteriormente en el sector privado como forma de mejorar la eficiencia y eficacia de la administración pública.

Diversos modelos de gestión han sido influenciados por estos nuevos paradigmas y enfoques de la administración, entre los principales (y sus autores destacados) podríamos destacar: “la planificación estratégica (*Porter*); la calidad total (*Deming, Duran, Crosby*); la reingeniería (*Hammer, Champy, Manganelli*); la innovación de procesos (*Davenport*), las organizaciones de aprendizaje (*Senge*), la reinención del gobierno (*Gaebler y Osborne*), entre otros”

(RAMÍREZ GUERRA, 2000: 79), lo que provocó la incorporación de términos como cliente, calidad, valor, incentivos y flexibilidad a la gestión pública.

Actualmente, el modelo de gestión participativa viene siendo tratado con relevancia en la literatura de la administración pública, así como el concepto conocido como Democracia Participativa, mecanismo por el cual la sociedad civil y los actores locales en general no limitan su acción democrática solamente al voto, sino que son partícipes de los procesos de decisión en el ámbito de la administración pública. Sobre este tema clave para el estudio, se facilitarán más detalles en los apartados siguientes.

1.1.2. Aspectos conceptuales de Gestión y Participación

Para entender el concepto de gestión participativa, es necesario entender cómo son usados separadamente los términos gestión y participativa en los estudios de administración pública y economía.

En términos conceptuales se puede decir que la *gestión* se relaciona con toda la dinámica organizacional, incluyendo cultura, clima, políticas y prácticas de personal, liderazgo, estilos de dirección, resolución de conflictos y todo referente al funcionamiento de la organización. Con eso, el término *gestión pública* se refiere al funcionamiento de una organización de funcionarios y que interactúan con el gobierno, los órganos del Estado y la sociedad civil. A pesar de ser considerado inicialmente sinónimo del término anterior, la *administración pública* viene conceptualmente restringiéndose a los aspectos organizaciones, legales y estructurales que dan forma a la organización burocrática; siendo, por lo tanto, el estudio de la administración algo estático, mientras que el estudio de la gestión sería dinámico. (RAMÍREZ GUERRA, 2000: 29)

La *participación* significaría tomar parte y/o compartir algo, actividad o interés. Podría ser real u objetivo y subjetivo. En sentido objetivo se puede distinguir entre participación activa que sería “tomar parte” (dar o contribuir) y participación pasiva que sería “tener parte” (recibir). En sentido subjetivo sería el aspecto de “sentirse parte”. El cuadro 1 resume la clasificación del concepto de participación presentado en el trabajo de Ramírez Guerra (2000).

Cuadro 1: Clasificación del concepto de participación	
Sentido real u objetivo	- Tomar parte (dar o contribuir) → Participación activa
	- Tener parte (recibir) → Participación pasiva
Sentido subjetivo	- Sentirse parte
Fuente: Adaptación del texto de RAMIREZ GUERRA (2000).	

La introducción del principio de la participación en la gobernanza es importante, entre otros aspectos, para el “refuerzo y la efectividad de la intervención de la ciudadanía en las fases del ciclo de vida de las políticas públicas para generar confianza en las instituciones” (CORZO FERNÁNDEZ, 2008).

1.1.3. Historia de la gestión participativa

En la evolución de las teorías de la administración, la gestión participativa empieza a tener importancia en los “movimientos de las relaciones humanas” (*Human Relations Movement*) difundidas durante las décadas de los 20 y los 30, sobre todo por Elton Mayo (1933), lo que ha creado un ambiente teórico donde se hace hincapié en el factor humano en las organizaciones y la racionalidad de la gestión.

En las décadas de los 60 y los 70 surgen nuevos movimientos, en este caso políticos y sociales de trabajadores y organizaciones sindicales, reivindicando modalidades más democráticas de gestión, introduciendo formas de cogestión y autogestión al mundo de las empresas.

En la década de los 80 se experimentan propuestas de estructuras y procesos de participación, modificando principios y métodos de gestión empresarial.

Estos cambios de la gestión se deben esencialmente a la importancia que se viene dando a los individuos (su racionalidad, autonomía y estrategias) en las teorías de la administración y del análisis organizacional, y los nuevos “actores organizacionales”, sus juegos y dinámicas. También se debe a la influencia de los modelos japoneses de gestión y el concepto de “desarrollo organizacional” y

“círculos de calidad” como forma de asociar los trabajadores a la resolución de problemas, la toma de decisiones y comprometimiento en su ejecución.

En una visión más profundamente sociológica del tema se puede citar a Herskovits (1964) y su concepto de endoculturación, conjunto de procesos, conscientes o inconscientes, influenciados por factores culturales, por los cuales el individuo asimila patrones culturales que permite su adaptación a la vida social y a la satisfacción de sus necesidades, teniendo como idea de necesidades las diferencias entre percepciones iniciales observadas y estados finales pretendidos, y es lo que llevaría al hombre al nuevo conocimiento.

1.1.4. La práctica de la participación en la gestión pública

Transitar desde una cultura burocrática hacia una gestión participativa es todo un desafío para la empresa privada y, sin duda, puede representar un esfuerzo de mucha mayor envergadura para la Administración Pública, teniendo en cuenta su tamaño, complejidad y diversidad de instituciones y personas (RAMIREZ GUERRA, 2000), además de que la responsabilidad de sus acciones estaría más susceptible a presiones y controles sociales y políticos.

Aragón Sánchez (1998), focalizado en el ámbito de las empresas, pero también adaptable a la Administración Pública, recopiló los principales aspectos relativos a la gestión de la participación citados por diversos autores y los ordenó según los efectos de la participación, los factores que la favorecen, los que la limitan y sus resultados tangibles e intangibles para la organización, los cuales se relacionan a continuación:

Cuadro 2: La participación en la organización

EFFECTOS DE LA PARTICIPACIÓN EN LAS ORGANIZACIONES

- La participación está positivamente relacionada con la satisfacción de los trabajadores
- La participación en la solución de problemas mejora la efectividad de los grupos de trabajo
- La participación en el establecimiento de metas tiene un efecto positivo sobre el desempeño (supervisores y subordinados conjuntamente)
- La participación del grupo en la toma de decisiones siguiendo un proceso estructurado de discusión mejora ostensiblemente la efectividad del trabajo

- La participación en la planificación y puesta en marcha de cambios incrementa la productividad, mejora las actitudes y disminuye el absentismo y la rotación
- La participación en el establecimiento (grupal) de metas mejora el desempeño
- La participación de los trabajadores en la toma de decisiones para mejorar la producción (solución de problemas) incrementa el desempeño, los beneficios y la satisfacción
- La participación aumenta la productividad como resultado directo de la responsabilidad compartida con los trabajadores en la solución de problemas
- Una participación efectiva se caracteriza por el largo plazo y el grado de control de los trabajadores
- La participación en el trabajo (bien definida y diferenciada) afecta favorablemente el rendimiento y la satisfacción de los empleados

FACTORES QUE FAVORECEN LA PARTICIPACIÓN

- El carácter voluntario de la participación
- Los contratos de carácter indefinido y la seguridad en el empleo
- El que no se cuestione la autoridad formal de los directivos
- Compartir con los empleados información sobre la organización, el rendimiento, etc.
- El entrenamiento y la formación para el trabajo en equipo de los directivos
- Un ambiente y cultura proclive a la comunicación y a la aceptación de las discrepancias
- Que los empleados tengan formación para poder conocer con detalle cómo funciona la organización
- Que el sector se encuentre en fase de crecimiento
- Que los empleados reciban recompensas relacionadas con los resultados de su participación
- Las relaciones laborales a largo plazo
- El cambio tecnológico, la innovación y las nuevas formas de organización del trabajo (aumenta la incertidumbre)
- La reducción de las diferencias salariales y de posición social entre empleados y directivos, lo que aumenta la cohesión del grupo
- Querer desarrollar nuevos productos o ampliar las cuotas de mercado
- La formación sobre trabajo y toma de decisiones en grupo/equipo a los empleados
- Las relaciones laborales sobre la base de normas legales (convenio colectivo y similares)
- Que el nivel de capacitación y formación de los empleados implicados en el proceso sea muy elevado

FACTORES QUE LIMITAN LA PARTICIPACION

- La insuficiencia de conocimiento y habilidades de los agentes implicados en el proceso
- La escasa implicación de la alta dirección; ¿quién ha de impulsarla?; ¿quién toma y quién es responsable de las decisiones?
- Que la información interna pueda llegar a las empresas de la competencia (estrategia entre empresas)

- Los sistemas de incentivos individuales
- La mayor necesidad de tiempo para la toma de decisiones en grupo
- Que sean muchas las personas implicadas en el proceso
- Poner en marcha un proceso de implicación sin contar con el beneplácito de la representación sindical

- Los mandos medios (la imagen de jefe y colaborador)

RESULTADOS TANGIBLES DE LA PARTICIPACIÓN

- Reducción de costos de producción, mermas (ahorro en costos)
- Crecimiento de la tasa de productividad
- Disminución del absentismo
- Mayor calidad del producto o servicio
- Menos rotación de personal
- Menor número de conflictos laborales
- Reducción de las quejas de clientes

RESULTADOS INTANGIBLES DE LA PARTICIPACIÓN

- Mayor satisfacción en el trabajo
- Mejora en la calidad de las decisiones
- Crece la motivación y el compromiso de los empleados
- Mayores competencias de los empleados y más capacidad para la solución de problemas (desarrollo personal)
- Mayor disposición y actitudes positivas para afrontar cambios
- Mejora de las relaciones directivos/trabajadores
- Mayor comprensión y aceptación de las decisiones por los subordinados
- Mayor identidad, cooperación e integración del equipo
- Afecta positivamente el desarrollo de la carrera profesional de los empleados que se involucran
- Eliminación de rivalidades entre departamentos, grupos de trabajo y directivos
- Mejor comunicación y cooperación entre trabajadores, los objetivos se clarifican y son compartidos

Fuente: Adaptación del texto de RAMIREZ GUERRA (2000).

Estos efectos y resultados de la participación en la organización, analizada desde la configuración de su aplicación para la gestión pública participativa, subsidian la perspectiva de cómo sería y viene siendo benéfica la construcción de modelos capaces de aproximar la administración pública de la sociedad. Es con base en estos beneficios y en la aplicación de diferentes modelos

participativos que el presente estudio propone una forma de evaluar las potencialidades de participación, con el fin de ser un instrumento más de análisis de las capacidades locales para la aplicación de políticas participativas.

1.2. LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

1.2.1. Políticas públicas: marco conceptual

El estudio de políticas vino a ser un importante aspecto en las publicaciones académicas por pasar a ser la palabra “políticas” muy utilizada en varios programas académicos y cursos en numerosas disciplinas, a pesar de que su expansión viene acarreado también una pérdida de control del concepto claro de este término.

Por lo tanto, conceptualmente la política pública también ha sido difícil de manipular por ser al mismo tiempo propiedad de todos y de nadie. Sin embargo, es probablemente la calidad interdisciplinaria y la completa fragmentación de esta disciplina lo que hace tan estimulante su investigación para estudiantes y profesores.

Un primer paso para comprender este tema es saber que política (*politics*) y políticas públicas (*policies*) son entidades diferentes, pero que influyen de manera recíproca en el sistema político. Ambas tienen que ver con el poder social, pero mientras que la política es un concepto amplio, relativo al poder en general, las políticas públicas corresponden a soluciones específicas de cómo manejar los asuntos públicos. (LAHERA PARADA, 2006)

En este caso el sentido de “público” es designado como el opuesto a la idea de “privado”, o sea, que no es puramente individual, sino que compartido. Es generalmente conocido como las dimensiones del gobierno, de la regulación social, de la intervención social o por lo menos de las acciones comunitarias. A pesar de las definiciones comúnmente conocidas, los límites del sector público y del privado son constantemente discutidos.

Como vemos, las políticas públicas son resultados de las influencias y decisiones de la política, del gobierno y oposición, y el diseño, gestión y evaluación de las políticas públicas forman parte de la tarea fundamental del Gobierno. La política podría ser vista como el espacio de constitución de políticas públicas sobre determinados temas o la influencia en ellas, y los gobiernos como los instrumentos para la realización de las políticas públicas. En función de este

argumento, la política sin políticas públicas sería demagogia y concentración de poder distribuido entre los agentes políticos y sociales; la política pública que desconsidere la política tendría un problema de diseño y debilitaría la gobernabilidad social. (LAHERA PARADA, 2006)

El concepto de políticas públicas puede variar mucho, también influenciado por las tendencias políticas y económicas en cada momento histórico. Sin embargo, por criterio didáctico, dos aproximaciones pueden ser relevantes para entender el concepto de las políticas públicas: “qué hacen los gobiernos, por qué lo hacen, y qué diferencia eso genera”⁷; o “cómo, porqué y para qué efectos los gobiernos dan seguimiento a un rumbo particular de acción e inacción”⁸.

Este sistema de decisiones públicas se manifiesta en un espacio público que está caracterizado por no tener una racionalidad clara y que la sensación de turbulencia afecta tanto a los ciudadanos como a los actores administrativos y puede aparentar ser un aspecto de debilidad del Estado, como exponen las modernas teorías del caos o el concepto de “anarquía organizada”⁹ sobre esta dinámica social.

Sin embargo, el modelo racional persiste y ha encontrado su gloria con el éxito del paradigma de la teoría de la elección racional (*public choice theory*), fundamentada en las políticas económicas neoliberales, que trae con intensidad el concepto de racionalidad a la discusión de las políticas públicas.

Varios diccionarios de ciencia política encuentran en las políticas públicas algunos elementos comunes: a) institucional: la política es constituida y elaborada por autoridad legalmente formal; b) decisorio: la política es un conjunto-secuencia de decisiones; c) comportamental: implica acción e inacción,

⁷ DYE, T.R. (1976): *What Governments Do, Why They do it, What Difference it Makes*, University of Alabama Press, Turcaloosa, Ala, pág. 1; *apud* PARSONS (1995). Traducción propia. Texto original: “*what governments do, why they do it, and what difference it makes*”.

⁸ HEIDENHEIMER, A., H. Hecló and C.T. Adams (1975): *Comparative Public Policy: The Politics of Social Choice in America, Europe and Japan*, St. Martin's Press, New York; 3rd edn, 1990, pág. 3; *apud* PARSONS (1995). Traducción propia. Texto original: “*how, why and to what effect governments pursue particular courses of action and inaction*”.

⁹ MARCH, James G.; OLSON, Johan. *A garbage can model of organizational choice*. Administrative Science Quarterly, 1972. *apud* SARAVIA (2006).

es un curso de acción más que una decisión singular; d) causal: producto de acciones que tienen efecto en el sistema político y social. (SARAVIA, 2006: 31)

1.2.2. Evolución de las políticas públicas

Si el contexto público, y consecuentemente también el de la actividad estatal, es el espacio de interacción entre individuos, empresas y otras organizaciones nacionales e internacionales, sabremos entonces que es crecientemente dinámico en virtud de la globalización y de la evolución de las comunicaciones y del flujo de información.

Esta dinamización del espacio público acarreó una mayor preocupación en la gestión del ciclo de políticas y del propio papel del Estado frente a un contexto de necesidades cada vez más complejas, como afirman las conclusiones de la reunión de Ministros de la OCDE sobre Administración Pública en 1996, en la que dan a conocer la preocupación en cuanto a temas como: presiones globales en cooperar y competir en nuevos caminos (globalización), aumento de necesidades de la población (insatisfacción), necesidad de reducción de déficit (escasez de presupuesto), internacionalización de temas anteriormente sólo domésticos, proceso de descentralización, servicio público y privatización, medición de desempeño, tecnología de información y medios de comunicación, entre otros. (OCDE, 1996)

Las empresas privadas también tenían que buscar formas de adaptarse a las constantes mutaciones del mercado y han adoptado la planificación estratégica como medio de planificación y administración más flexible. Con las crisis de los 70 han adoptado la gestión estratégica como forma de reacción más inmediata frente a los problemas prescindiendo de la planificación.

Las instituciones estatales tardaron más en adaptarse a estas nuevas tendencias administrativas y, poco a poco, han sido incluidas formas de analizar el funcionamiento del Estado por medio de sus flujos y dinámicas, no estando basadas meramente en las perspectivas anteriores de examen de normas y estructuras.

Como parte de la búsqueda de respuestas a la adaptabilidad y validez de esta nueva perspectiva administrativa originaria en EE.UU. a las realidades latinas y germánicas, algunos autores latinoamericanos como AGUILLAR VILLANUEVA (1992) han citado que la sustitución del *government by law* por el *government by policies* podría ser una buena oportunidad de traer de vuelta una visión más completa y útil de la complejidad de la gestión pública, sanando un problema actual de que la administración pública latinoamericana está cerrada a las consideraciones jurídico-institucionales (leyes y reglamentos, ámbitos de competencia y jurisdicción, instancias y procedimientos formales) y las consideraciones administrativas menores sobre el cumplimiento de órdenes y la ejecución de decisiones previas.

1.2.3. Políticas públicas de excelencia

El estudio de las políticas públicas es útil para entender diversos aspectos de la política, como discusión de la agenda pública, elecciones entre candidatos y sus programas, las actividades del gobierno, las actividades de la oposición, y de esta forma acotar las discusiones políticas, diferenciar problemas y soluciones de manera específica, precisar las diferencias, vincular los temas a soluciones más amplias o secuenciales, plantearse esfuerzos compartidos y participar de manera específica. (LAHERA PARADA, 2006)

La investigación sobre el tema también es importante al momento de proponer mejoras en la práctica de la gestión pública en busca de suficientes grados de eficiencia y eficacia. A esta propuesta se hace una tentativa de identificar lo que podría ser una buena política pública, que tendría como fundamento la acción y el flujo de información con un objetivo político desarrollado en el sector público y con la participación de la comunidad y del sector privado, porque la falta de un proceso consolidado de participación podría sesgar los actores públicos: los especialistas hacia la tecnocracia y los comunicadores hacia al populismo inmediatista. Además, una política pública de calidad debería incluir de forma clara y abierta orientaciones o contenidos, instrumentos o mecanismos, definiciones o modificaciones institucionales, y la previsión de sus resultados (LAHERA PARADA, 2006). Algunos de estos criterios son expuestos en el

cuadro siguiente como orientación a comparaciones entre realidades políticas diferentes y sus políticas públicas.

Cuadro 3: Características de una política pública de excelencia

1. Fundamentación amplia y no sólo específica (¿cuál es la idea?, ¿a dónde vamos?)
2. Estimación de costos y de alternativas de financiamiento
3. Factores para una evaluación de costo-beneficio social
4. Beneficio social marginal comparado con el de otras políticas (¿qué es prioritario?)
5. Consistencia interna y agregada (¿a qué se agrega?, o ¿qué inicia?)
6. De apoyos y críticas probables (políticas, corporativas, académicas)
7. Oportunidad política
8. Lugar en la secuencia de medidas pertinentes (¿qué es primero?, ¿qué condiciona qué?)
9. Claridad de objetivos
10. Funcionalidad de los instrumentos
11. Indicadores (costo unitario, economía, eficacia, eficiencia)

Fuente: CIPE. *Directory of Public Policy Institutes in Emerging Markets*. Washington: 1996. *apud* LAHERA PARADA, Eugenio (2006): 70.

Sin embargo, hay que tener en cuenta que la excelencia formal de las políticas públicas no es garantía de buenos resultados y dependen también de sus contenidos, las instituciones, las inclusiones y exclusiones resultantes de la política y de su carácter operativo, generalmente de simplificación de los problemas.

1.2.4. El proceso de políticas públicas y el ciclo de políticas

Entender el ciclo de políticas es importante para entender a las políticas y es de especial uso en el análisis de las mismas. Fue desarrollado por algunos autores que planteaban la idea de racionalidad al proceso de las políticas públicas y buscaban simplificarlas y esquematizarlas para facilitar su análisis.

Las han dividido en una serie de etapas en las cuales los actores, las coaliciones, los procesos y/o los énfasis serían diferentes. Es un proceso dinámico por el cual

las políticas públicas “estructuran el sistema político, definen y delimitan los espacios, los desafíos y los actores”¹⁰.

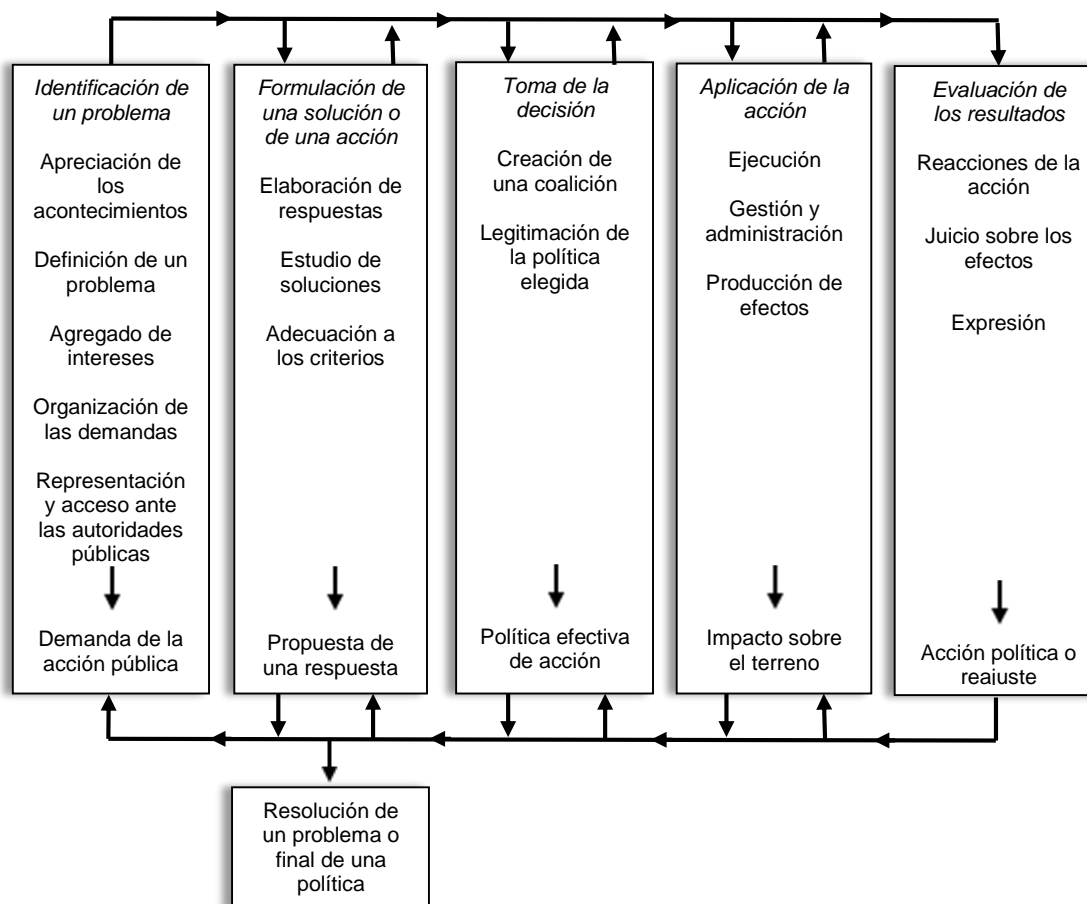
Su uso tiene como división fundamental las etapas de formulación, implementación y evaluación. Sin embargo, en varias ocasiones ha habido la necesidad de detallar o revisar estas etapas para que expresen mejor los procesos de políticas públicas en diferentes contextos.

Como un primer ejemplo presentamos una interpretación ilustrada en el gráfico 2 de la propuesta de Jones (1970) en su trabajo sobre el estudio de las políticas públicas:

¹⁰ THOENIG, Jean-Claude. “L’analyse des politiques publiques”. In: GRAWITZ, Madeleine; LÉCA, Jean. *Traité de science politique*. V. 4: Les politiques publiques. Paris: PUF, 1985. p. XIV. *apud* SARAIVA (2006), pág. 32. Traducción propia.

Gráfico 2: Proceso de actividades gubernamentales propuesto por Jones (1970)

Proceso de las actividades gubernamentales: un cuadro (adaptado libremente de Jones, 1970)



Fuente: MENY et THOENIG (1992). "El marco conceptual". En: Las políticas públicas (Cap. II, pág. 89-107). Barcelona: Ariel. Adaptación libre de JONES, Ch. O. (1970): *An Introduction to the Study of Public Policy*. Belmont, Duxbury Press.

Hogwood y Gunn (1984)¹¹ presentan otra propuesta para la visualización de las etapas del ciclo de políticas públicas, y las divide de la siguiente forma:

- Decidiendo para decidir (*deciding to decide*): sondeo de temas y definición de agenda
- Decidiendo cómo decidir (*Deciding how to decide*): filtro de los temas
- Definición de temas (*issue definition*)

¹¹ HOGWOOD, B.W. et GUNN, L.A. (1984): *Policy Analysis for the Real World*, Oxford University Press, London; *apud* PARSONS (1995): 79. Traducción propia.

- Pronóstico (*forecasting*)
- Fijando objetivos y prioridades (*setting objectives and priorities*)
- Análisis de opciones (*options analysis*)
- Implementación, monitoreo y control de políticas (*policy implementation, monitoring and control*)
- Evaluación y revisión (*evaluation and review*)
- Mantenimiento, sucesión y terminación de políticas (*policy maintenance, succession, and termination*)

Se podría expresar que es comúnmente utilizada en la literatura sobre las políticas públicas la siguiente división en etapas: la definición de la agenda, la elaboración, la formulación, la implementación, la ejecución, el acompañamiento y la evaluación. Siendo útil para comprender el proceso, son detalladas brevemente abajo:

Cuadro 4: Etapas del ciclo de políticas públicas y sus definiciones

1) Definición de la agenda (*Agenda-setting*)

Es la inclusión de determinado pleito o necesidad social en la agenda o lista de prioridades del poder político. En el ámbito académico esta etapa se designa como el estudio y explicación del conjunto de procesos que hacen que un hecho social llegue a ser considerado un problema social, transformándose en objeto de debate y controversias en el ámbito político y en los medios de comunicación y frecuentemente transformados en intervención pública.

2) La elaboración

Consiste en la identificación y delimitación de un problema actual o potencial de la comunidad, la determinación de posibles alternativas para su solución, evaluación de costes y efectos y establecimiento de prioridades. Esta etapa puede ser asumida como técnica, estable, obvia y consensuada¹² o como una actividad problemática con la influencia política de los diferentes intereses y percepciones de los actores.

3) La formulación

¹² HILL, Michael (1993): *The policy process: a reader*. Hertfordsdhire: Harvester Wheatsheaf. p. 7; *apud* SARAIVA (2001): 33.

Incluye la selección y especificación de la alternativa considerada más conveniente, además de la declaración que explica la decisión escogida, sus objetivos y marco jurídico, administrativo y financiero.

4) La implementación

Se puede traducir como los objetivos específicos de la práctica de las políticas, que emergen del complejo proceso decisorio¹³. Es el momento de planificación y organización de los recursos administrativos, humanos, tecnológicos y financieros necesarios para ejecutar una política.

5) La ejecución

Es el conjunto de acciones destinado a alcanzar los objetivos establecidos por la política, o sea, su realización. En su ámbito incluye el estudio de los obstáculos que dificulten el logro de los resultados esperados y el análisis de la burocracia.

6) El acompañamiento

Es el proceso sistemático de supervisión de la ejecución de una actividad y sus componentes. Tiene como objetivo fornecer la información necesaria para introducir eventuales correcciones que aseguren la consecución de los objetivos establecidos.

7) Evaluación

La evaluación consiste en la medida y análisis, *a posteriori*, de los efectos producidos en la sociedad por las políticas públicas, las realizaciones obtenidas y las consecuencias previstas y no previstas.

Fuente: explicaciones ampliamente extraídas de los diferentes textos presentes en SARAVIA, Enrique et FERRAREZI, Elisabete (organizadores) (2006): Políticas públicas, Coletânea – Volume 1, Brasília: ENAP. Traducción propia.

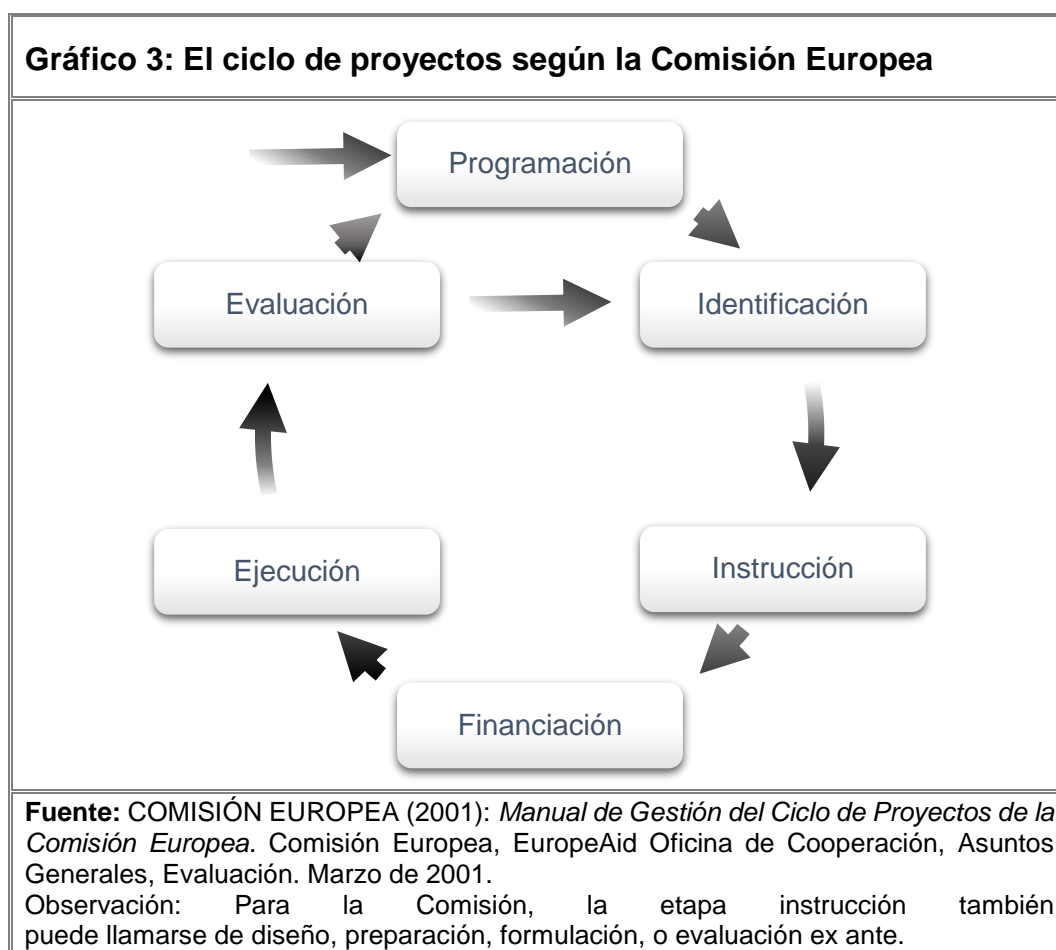
La última etapa del modelo presentado, la evaluación, es uno de los componentes que más viene siendo desarrollado en los últimos años. En este estudio se verá con más detalle en los capítulos siguientes.

El cuadro presenta explicaciones breves del ciclo de políticas y, vale señalar, que el modelo racional de división del ciclo de política en etapas puede presentar limitaciones frente a la realidad en la cual se aplica, teniendo en cuenta que, por

¹³ HILL (1993), *op cit.*

ejemplo, no toda idea entra a la agenda, no todos los temas de la agenda se convierten en programas, y hay una permanente dinámica social y arreglos en el proceso, no previstos en una estructura estática. (LAHERA PARADA, 2006)

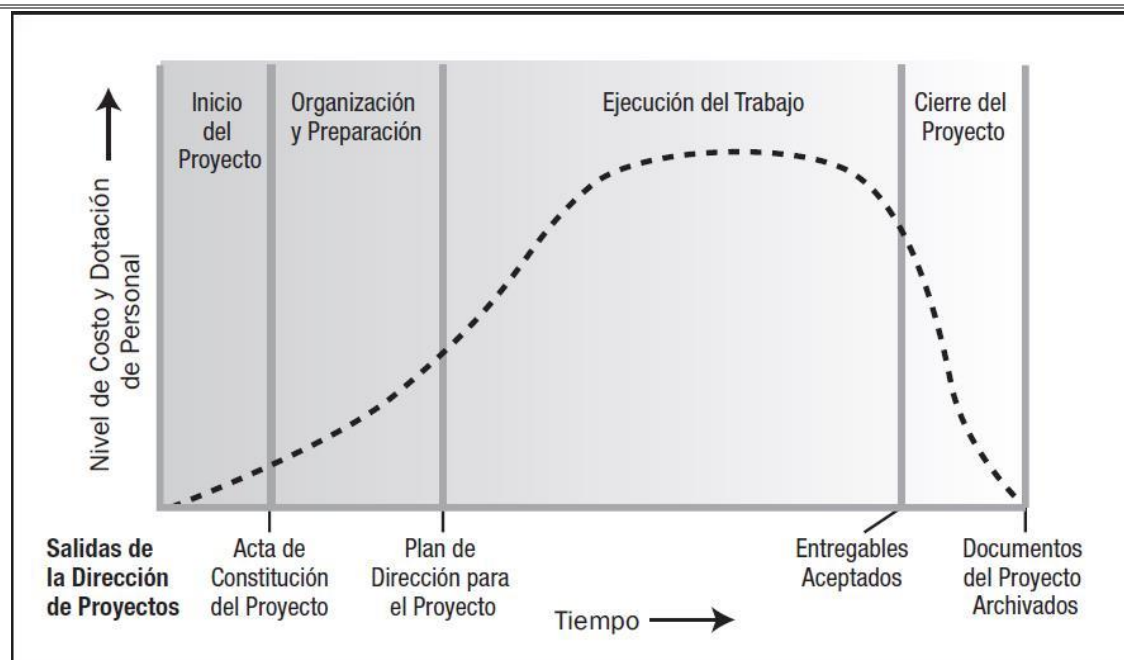
En el ámbito de la cooperación internacional también las políticas de desarrollo han sido expresadas por el ciclo de proyectos con la intención de consensuar la interpretación y análisis de sus etapas. Una de las propuestas más considerables es de la Comisión Europea que, a partir de su Oficina de Cooperación, propone la división en Programación, Identificación, Instrucción, Financiación, Ejecución y Evaluación.



Asimismo, podemos ejemplificar lo que propone el Project Management Institute (2008a), una de las instituciones actualmente más reconocidas internacionalmente en gestión de proyectos, acerca de la estructura del ciclo de

vida del proyecto. Según el Instituto, no importa su tamaño o complejidad, todos los proyectos pueden ser estructurados según la división: Inicio del Proyecto, Organización y Preparación, Ejecución del Trabajo y Cierre del Proyecto. En el Gráfico 4 podemos ver como el Instituto sistematiza las fases del proyecto en el tiempo, el nivel de costo y dotación de personal en cada momento y previsiones de las salidas de la dirección de proyectos.

Gráfico 4: El ciclo de vida del proyecto según el Guía PMBOK del *Project Management Institute* (PMI)



Fuente: Versión en español de PROJECT MANAGEMENT INSTITUTE (2008a): *Um Guia do Conhecimento em Gerenciamento de Projetos (Guia PMBOK®)*. Global Standard. Quarta edição.

No agotando las propuestas de esta división del ciclo de políticas, se puede observar que no hay un consenso en cuanto al modelo de fases/etapas (*stagist model* o *textbook approach*), así como estos también sufren diversas críticas.¹⁴

¹⁴ PARSONS (1995) hace una interesante recopilación de varios autores sobre diferentes propuestas de ciclo de políticas y las principales críticas a este modelo.

Las principales críticas están basadas en que este modelo sería: 1) una visión artificial del *policy-making* y que el mundo real es mucho más complicado y no respeta el ordenamiento de etapas o ciclos; 2) un modelo “*top-down*” que no toma en cuenta otros niveles de la política; las interacciones entre los múltiples niveles del gobierno e interacciones con otros ciclos, y no tiene una visión integral del proceso y del análisis de políticas (que no se limita a la evaluación *ex post*). (SABATIER *et* JENKINS-SMITH, 1993)

Este instrumento heurístico (y hermenéutico) es útil para la comprensión y visión general de procesos y tiene sus ventajas a la hora de realizar el análisis de políticas y modo de hacer políticas, por eso será utilizado en varios momentos de este trabajo. Sin embargo, su uso debe ser cauteloso y sus limitaciones tomadas en cuenta para que no distorsionen ni reduzcan nuestro entendimiento sobre cuán complejas son las políticas públicas.

En el presente capítulo se detallan aspectos específicos del análisis y la evaluación de políticas públicas. Se abarca la definición de análisis de políticas, el ordenamiento de políticas públicas, las principales tendencias teóricas del análisis de políticas públicas, una introducción a tipos relevantes de análisis para políticas de desarrollo como el análisis de redes y el análisis coste-beneficio y algunas críticas al análisis de políticas públicas. Entonces, se presenta el tema de la evaluación de políticas públicas por medio del debate sobre su concepto, sus objetivos y utilidades, los tipos de evaluación y, por fin, los ocho problemas en la evaluación de políticas públicas.

2.1. Análisis de políticas

El estudio de las políticas públicas requiere que se pueda delimitar y comprimir el foco, así como trazar el campo de actuación y estudio. El análisis de políticas es un abordaje de la política pública que se propone a integrar y contextualizar modelos e investigación de esta disciplina.

De forma general, el análisis de políticas (*policy analysis*) inicialmente podría ser definido como “un conjunto de técnicas que tratan de responder a las cuestiones de cómo serán los probables efectos de una política antes que estas ocurran” (SHAFRITZ, 2004: 222). No obstante, muchos utilizan este término para referir a sentidos más amplios de análisis, como antes y después de la implementación de una política pública, este último íntimamente conectado con la etapa de evaluación del ciclo de políticas.

Por lo tanto, el analista de políticas (*policy analyst*) sería aquel individuo que es empleado para estudiar los efectos de una política pública propuesta o en marcha. Sin embargo, el concepto de análisis de políticas y, por lo tanto, el papel del analista de políticas, no debería estar limitado solamente a estos aspectos.

Wildavsky (1979: 15) explica que “análisis de políticas es un sub-campo aplicado cuyo contenido no puede ser determinado por los límites disciplinarios, sino que por todo lo que parece apropiado a las circunstancias de la época y la naturaleza

del problema”¹⁵. Afirma, con eso, que no se puede contar a una solicitud de definición definitiva de análisis de políticas bueno para todos los tiempos, lugares y circunstancias.

Para David Easton (1953: 129-130), la esencia de la política (*policy*) radica en el hecho de que a través de ella ciertas cosas se les niegan a algunas personas y pasan a ser accesibles a otras, por lo tanto, consiste de una “red de decisiones” (*web of decisions*) y acciones que asignan valor. Por lo tanto, a pesar de las tentativas de conceptualizarlo, el análisis de políticas no puede tener una sola definición y ninguna teoría o modelo puede capturar o explicar la complejidad envuelta en la “red de decisiones” que constituyen las políticas públicas.

Hogwood y Gunn¹⁶ en su libro *The policy orientation* también agregan que las políticas públicas pueden tener por los menos siete diferentes forma de ser analizadas: estudios de contenidos políticos; estudios del proceso de las políticas; estudios de productos de una política; estudios de evaluación; información para la elaboración de políticas; análisis de proceso; y análisis de políticas.

Parson (1995: xvi), haciendo una recopilación de los trabajos de Lasswell, resume el entendimiento de *policy orientation* con las siguientes denominaciones:

- Multimetódica (*multi-method*);
- Multidisciplinaria (*multi-disciplinary*);
- Orientada a los problemas (*problem-focused*);
- Preocupada por trazar el mapa contextual del proceso, las opciones y los resultados de las políticas públicas (*concerned to map the contextuality of the policy process, policy options and policy outcomes*);
- En busca de la integración de los conocimientos dentro de una disciplina más amplia, con el fin de analizar las elecciones y la toma de decisiones

¹⁵ Traducción propia. Texto original: “*policy analysis is an applied sub-field whose content cannot be determined by disciplinary boundaries but by whatever appears appropriate to the circumstances of the time and the nature of the problem*”.

¹⁶ HOGWOOD, Brian W.; GUNN, Lewis A. *The policy orientation*. Centre for the Study of Public Policy, University of Strathclyde, 1981; *apud* SARAIVA (2006).

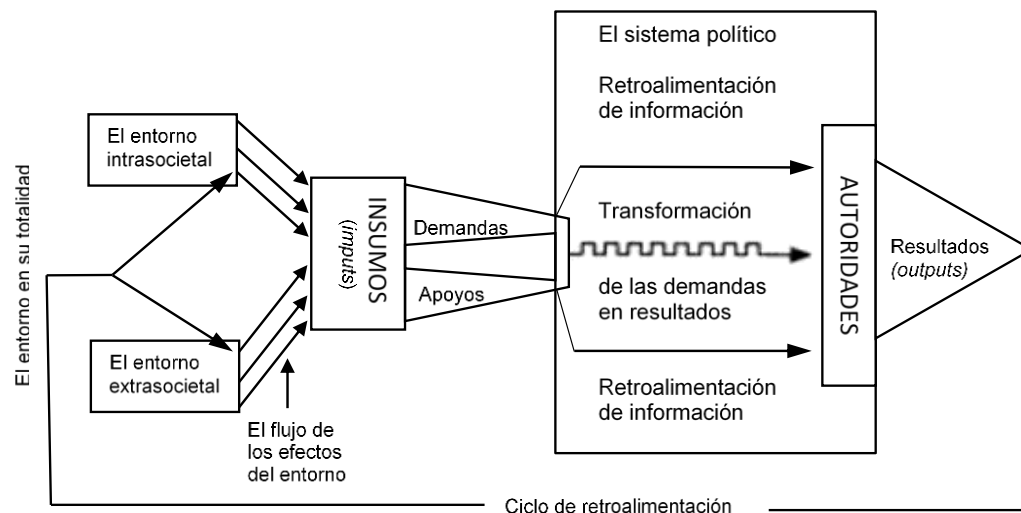
públicas, para contribuir a la democratización de la sociedad (*and whose goal is to integrate knowledge into an overarching discipline to analyse public choices and decision-making and thereby contribute to the democratization of society*).

Es común en la literatura sobre el análisis de políticas separar el tema en dos enfoques (PARSON, 1995):

- Análisis del proceso de las políticas públicas (*analysis of the policy process*): cómo los problemas son definidos, ajuste de agenda, formulación de política, toma de decisiones y política evaluada e implementada;
- Análisis en y para el proceso de las políticas públicas (*analysis in and for the policy process*): abarca el uso de técnicas analíticas, investigación y apoyo (*advocacy*) en definición de problemas, toma de decisiones, evaluación e implementación.

Las políticas públicas pasan por un proceso de constantes interferencias y amplias influencias. Parsons (2007) afirma que la propuesta de sistema político planteada por David Easton influenció en el estudio de las políticas públicas durante la década de los 60 con la conceptualización en la relación entre la formulación de las políticas públicas, sus resultados y su entorno más amplio, como demostrado ilustrativamente en el gráfico 5.

Gráfico 5: El modelo de la “caja negra” de Easton



Notas

El contorno intra-social:

- Sistema ecológico.
- Sistema biológico.
- Sistema de personalidades.
- Sistema social

El contorno extra-social:

- Sistema políticos internacionales.
- Sistema ecológicos internacionales.
- Sistema sociales internacionales.

Fuente: Gráfico extraído de PARSON, Wayne (2007): *Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. FLACSO México, p. 57, oriundo de adaptación del modelo propuesto por David Easton (1965) en el libro *A Systems Analysis of Political Life*.

En la diversidad que puede tener el análisis de políticas públicas, Bobrow y Dryzek¹⁷ sugieren cinco estructuras analíticas, a las cuales Parsons (1995) agrega tres propuestas más:

¹⁷ BOBROW, D.B. et DRYZEK, J.S. (1987): *Policy Analysis by Design*, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh, Pa.; apud PARSONS (1995).

Cuadro 5: Estructuras analíticas propuestas por Bobrow y Dryzek (1987) y Parsons (1995)

- Economía de asistencia social (*welfare economics*): considerado componente central del tipo de análisis en y para el proceso de políticas, implica el uso de teorías y modelos que perfeccionen la racionalidad y eficiencia de la toma de decisiones (*decision-making*).
- Preferencias públicas (*public choices*): sería la economía de la toma de decisiones no-comercial, o en otras palabras la aplicación de la economía a la ciencia política. Se refiere a la teoría del Estado, reglas de votación, comportamiento electoral, partidos políticos, burocracia, entre otros. Está íntimamente relacionado con el neoinstitucionalismo.
- Estructuras sociales (*social structure*): análisis de políticas en términos de teorías sociológicas y foco en el análisis de los problemas sociales.
- Procesamiento de información (*information processing*): comprende una larga selección de especialidades, incluidos psicología cognitiva y social, comportamiento organizacional, inteligencia artificial y ciencias de la información.
- Filosofía política (*political philosophy*): extensa categoría de interés incluyendo filosofía normativa y ética, así como metodología.
- Proceso político y de políticas (*political/policy process*): trata de las varias estrategias para explicar el contexto político del hacer políticas (*policy-making*), entre ellos el enfoque de fases (*stagist approaches*), enfoque pluralista-elitista (*pluralist-elitist approaches*), enfoque neomarxista (*neo-marxist approaches*), enfoque de subsistema (*sub-system approaches*), enfoque de discurso político (*policy discourse approaches*), e institucionalismo (*institutionalism*).
- Política comparada (*comparative politics*): sería un método de estudiar las políticas públicas a partir de la adopción de un enfoque comparativo para el proceso de políticas y las causas y efectos de las políticas. Puede tener varias vertientes, entre ellos los enfoques socioeconómicos, de los partidos gubernamentales, de lucha de clases, neocorporativista e institucionalista.
- Administración (*management*): trata de la influencia de la evolución de las ideas y técnicas de la administración, generalmente originarias del sector privado, en la teoría y práctica de las políticas públicas, que objetiven aumentar la eficiencia y eficacia del sector público.

Fuente: PARSONS (1995). Traducción propia.

Por otro lado, como complemento de la tradicional visión de análisis de políticas públicas con su foco en escoger el mejor camino para la obtención de un buen fin específico o la mera medición de eficiencia y eficacia (MORAN et al.,2006:

110 y 184), el Manual de Políticas Públicas de la Universidad de Oxford clasifica el análisis de las políticas públicas de la siguiente forma:

Cuadro 6: Clasificación del análisis de políticas públicas del Manual de Políticas Públicas de Oxford

- Análisis de políticas como rompecabezas (*puzzle solving*): conflictos en los fines de la política están siempre presentes, por las diferentes prioridades de los grupos de interés. Este modelo tiene como objetivo tratar de los múltiples y conflictivos fines de las políticas.
- Análisis de políticas como escucha crítica (*critical listening*): propone que, a partir de entrevistas con los diferentes actores, se pueda escuchar, aprender de ellos y trabajar con su cooperación o colaboración. Posibilitaría entender mejor el contexto y explorar nuevas probabilidades y caminos a partir de una serie de indicaciones para entrevistar eficientemente en este ámbito.
- Análisis de políticas como asesoramiento de políticas (*policy advice*): sería ideal si todas las decisiones fueran basadas en la asesoría y el análisis de políticas que siguen un continuo proceso de investigación, análisis, opciones, consulta, proposiciones y decisiones. El análisis de políticas es una importante parte de la formulación de políticas, pero se sabe que la realidad del proceso de políticas puede ser mucho más tortuosa. Por eso es importante entender cómo los problemas cotidianos obstaculizan esta actividad y cómo se podría mejorar este proceso.
- Análisis de políticas para la democracia (*for Democracy*): propone el esfuerzo de vincular la relación entre políticas públicas y democracia. Se centra en la medición de la habilidad de los Gobiernos en intervenir estratégicamente en la compleja red del sistema de reparto de políticas que fomenten mejorar el acceso a la información, corregir los desequilibrios de poder, los estereotipos dañinos y la construcción social entre grupos de interés (*stakeholders*) y la creación de áreas y esferas de discusión/participación pública. La actividad del analista de políticas sería el de sugerir herramientas políticas alternativas, reglas, e implementación de estructuras que faciliten las condiciones de la democracia.
- Análisis de políticas como crítica (*critique*): aparece como oposición al analista de políticas tecnocrático (busca la manipulación de causas y efectos bajo un control central y coordinado) y el acomodado (*accommodative*, adjunta las conclusiones extraídas de su propio ambiente y/o de los *policy makers* únicamente), ambas dirigidas a aquellos que poseen el poder y ayudan a la manipulación del sistema social. La crítica entonces considera que todo análisis de políticas debe tener un componente crítico orientado a mejoras y que tengan visión de aquellos que sufren las políticas. Muchas teorías van en esta visión, como el marxismo, el feminismo, pensamientos ambientales radicales, pudiendo ser vistas como tendencias de movimientos de izquierda.

Fuente: MORAN, Michael; REIN, Martin; et GOODIN, Robert E. (eds.) (2006): *Oxford Handbook of Public Policy*, Oxford: Oxford University Press, pág. 107-203.

Después de tantas y diversas concepciones, PARSONS (1995) extrajo el comentario de Wildavsky (1979) de que el análisis de políticas es imaginación, experimentos de ideas y creatividad, y que requiere tanto arte como habilidad.

2.1.1. Ordenamiento de políticas públicas

El análisis de políticas debe tomar en cuenta la perspectiva temporal, el ámbito territorial y el nivel de gobierno el cual está inserido para examinar aspectos relevantes como la estructura de actores de cada política, el esquema de sus preferencias en relación con las decisiones tomadas o por tomar, las interacciones que se plantean y los resultados generados.

Pero no basta identificar aquellos que ejercitan el poder y aquellos que sufren, sino que también es necesario examinar cuál es el área de actividad en la cual ese poder se ejercita. Surge la necesidad de sistematizar las áreas de políticas que posibiliten integrar de la mejor forma posible la generalización y teorización de los casos estudiados de la ciencia política.

Han habido varias propuestas de ordenación de las políticas, y a pesar de ser esta una labor también muy propia de aquel que se propone a observar la realidad y es influenciado por sus intereses y los de su contexto, la división en arenas de políticas propuesta por Theodore Lowi para estudios de caso ha alcanzado un reconocimiento y está ampliamente presente en la literatura de las políticas públicas. Lowi (1964) argumenta que:

- 1) el tipo de relaciones entre la gente está determinado por sus expectativas, por lo que cada actor espera obtener de la relación con los demás;
- 2) en política (*politics*) las expectativas están determinadas por los productos gubernamentales o políticas (*policies*);
- 3) en consecuencia, la relación política está determinada por el tipo de política en juego, de manera que para cada tipo de política es posible encontrar un tipo específico de relación política. Si el poder se define como la posibilidad de participar en la elaboración de una política o asignación con autoridad, la relación política en cuestión es una relación de poder y, con el tiempo, una estructura de poder.

Por lo tanto, cada tipo de política desarrollaría estructuras o escenarios políticos propios, lo que el autor conceptúa de “escenarios de poder” (*arenas of power*). De esta forma, el autor ha decidido definir las políticas en términos de su impacto

real o esperado en la sociedad, y las clasifica en *distribución, regulación y redistribución*. Según SUBIRATS y GOMÀ (1998), Lowi habría repensado su clasificación en 1972 y, al introducir la variable “tipo de coacción” que el poder puede ejercer en la implementación de la política y su contexto en el estudio, crea una nueva categoría de políticas *constitucionales o de ordenación del sistema*. Estas clasificaciones de Lowi podrían ser detalladas de la siguiente forma:

- Políticas de distribución: decisiones de corto plazo y con providencias gubernamentales que no consideran las limitaciones de recursos. Predomina el reparto de recursos y generan relaciones de clientelismo y/o de patronazgo;
- Políticas de regulación: predomina la visión de controlar y disciplinar ciertas actividades, lo que pueden generar más conflictos (ganadores y perdedores, beneficiados y afectados) y también la necesidad de formación de alianzas, por eso bien explicado desde los parámetros pluralistas de análisis. Las decisiones particulares deben ser una aplicación de la regla general, y sólo pueden desagregarse por sectores;
- Políticas de redistribución: se asemeja a las políticas reguladoras por incluir relaciones entre amplias categorías sociales de individuos, pero difieren en la naturaleza del impacto, una vez que en esta las categorías afectadas están más cercanas a las clases sociales. Cambia la distribución de los recursos y eso provoca más conflictos y la necesidad de alianzas más estables. Puede ser mejor entendido desde la perspectiva analítica de segmentación social y de elites.
- Políticas constitucionales o de ordenación del sistema: se refiere a los derechos de los ciudadanos y las reglas de juego político, pero se diferencian en el grado mayor o menor de coacción.

Esta tipología podría ser esquematizada de la siguiente forma:

Cuadro 7 - Tipología de las políticas públicas basadas en la coerción (según Lowi)			
		<i>La coerción pública se ejerce...</i>	
		...directamente sobre el comportamiento de los afectados	...sobre el entorno del comportamiento de los afectados
<i>La coerción pública es...</i>	...indirecta, lejana	Políticas distributivas	Políticas constitutivas
	...directa, inmediata	Políticas reglamentarias	Políticas redistributivas
Fuente: MENY et THOENIG (1992). "El marco conceptual". En: <i>Las políticas públicas</i> (Cap. II, pág. 89-107). Barcelona: Ariel. Como adaptación de LOWI, T. J. (1964).			

Con la evolución de la categorización y las necesidades y complejidades de las políticas, según SUBIRATS et GOMÀ (1998: 25), el autor Paul A. Sabatier habría criticado entre 1991 y 1993 tanto la tradicional distinción de fases de cada política como la infravaloración del papel de las ideas y de los análisis en las interacciones entre actores en cada política, afirmando que es importante identificar la coalición promotora (*advocacy coalition*), o sea, fuerzas que pretenden impulsar o evitar cambios en cada política en concreto, poniendo énfasis en el proceso y la interacción, y no en las etapas o tipologías formales que no describen la realidad de los entramados entre ideas, actores y escenarios institucionales.

Es con esta necesidad que surge el interés de entender y analizar de forma específica las interacciones en el ámbito de las políticas, que viene tomando fuerza como instrumento de análisis de las políticas públicas, como se pretende observar de forma más detallada en los apartados siguientes de este estudio.

2.1.2. Las principales tendencias teóricas del análisis de políticas públicas y la introducción del análisis de redes de políticas públicas

Según Lowi (1964: 95), sobresalen en la literatura del análisis de políticas públicas dos grupos de teóricos, generalmente opuestos: los elitistas y los pluralistas.

De un lado, el enfoque pluralista destaca el conflicto y la solución de problemas por vía de la negociación entre grupos y coaliciones que comparten intereses. Tratan de la distribución de poder entre grupos de interés, del poder de influencia de los grupos en los conflictos públicos, la congruencia entre los grupos en cuanto a cuestiones relevantes en las políticas públicas y la visión de favorecidos (aquellos que pudieron influenciar más) y desfavorecidos (no ejercieron suficiente influencia). El poder estaría completamente descentralizado, es fluido y situacional, por lo tanto no habría una sola elite, sino que sería un contexto multicéntrico, desconsiderando en gran medida las estructuras económicas y políticas.

Del otro lado, el enfoque elitista, basado en supuestos marxistas, reconoce que en el proceso de decisión pública existe una relación directa entre el estatus económico y el poder. Consideran que los conflictos alcanzarían su estabilidad en las altas autoridades formales donde las relaciones serían centralizadas, restringidas y más estables, teniendo en cuenta que la distribución de poder sería inherentemente jerárquica y que los analistas estarían en un espacio “clasemediatista” donde sólo podrían tener una visión limitada del proceso decisorio de las políticas públicas e involucrarse solamente en los niveles medianos de poder.

Schattschneider¹⁸ presentó una propuesta de enfoque que combinaba las anteriores. Observó la actuación de diferentes grupos en una arena descentralizada y de negociación, pero que estas relaciones no eran estrictamente pluralistas, sino que presentaban desniveles en la distribución de

¹⁸ SCHATTSCHEIDER, E.E. (1960), *The semisovereign people. A realist's view of democracy in America*. Nova York, Holt, Rinehart & Winston. *apud* LOWI, Theodore (1964): *op. cit.*

poder. Para Lowi (1964), este enfoque no alcanzó suficiente apogeo por haber sido confundido con las otras teorías pluralistas.

Lowi (1964: 92) critica el abordaje de estos enfoques elitistas y pluralista y afirma que “ambas escuelas confunden los recursos del poder con el poder mismo y evaden los problemas analíticos y empíricos por la vía de la definición”. Así como presentarían debilidades lógicas y empíricas, generalmente estas teorías han sido aplicadas a comunidades locales, habiendo pocas adaptaciones para el nacional. Por lo tanto, considera que no tienen características de modelo y no deberían ser llamados de teorías.¹⁹

2.1.3. Críticas al análisis de políticas públicas

Como cualquier otra propuesta científica o metodológica, el análisis de políticas sufre críticas, y estas están en mayor parte basadas en las limitaciones del modelo racional. Parsons²⁰ agrupa autores que critican el análisis político racional en cinco categorías: racionalistas críticos (*critical rationalists*), realistas positivistas (*political realists*), argumentadores (*forensics*), *critical theorists* y *managerialists*.

Diversos autores en Heineman *et al*²¹ han identificado algunas de las limitaciones del modelo racional:

- *La evidente sobrecarga de información que existe en el proceso de las políticas públicas modernas;*
- *El uso del análisis para reforzar y legitimar decisiones que ya se han tomado, en vez de habilitar a los tomadores de decisiones a elegir “racionalmente” de entre varias opciones. En otras palabras, los tomadores de decisiones eligen y después encuentran una historia analítica verosímil para sustentar su decisión;*

¹⁹ Críticas y análisis más desarrolladas sobre las diferentes corrientes de pensamiento en POLSBY, Nelson W. (1963): *Community Power and Political Theory*, New Haven.

²⁰ PARSONS (1995): 433. Presenta una breve recopilación de las principales ideas y actores críticos del modelo político racional.

²¹ HEINEMAN, R.A., BLUHM, W.T., PETERSON, S.A., KEARNEY, E.N. (1990): *The World of the Policy Analyst: Rationality, Values and Politics*, Chatham House, Chatham, N.J., p. 62-4; *apud* PARSONS (1995): 433. Traducción originaria de la versión española de PARSONS, W. (2007): 455.

- *La sujeción del análisis a una politización considerable. La idea de que el análisis puede ser neutral es un mito;*
- *Los analistas carecen de una base de poder; por ende, la experiencia de los especialistas en el proceso de las políticas tiende a reflejar su debilidad frente a los intereses políticos y burocráticos;*
- *El hecho de que el análisis puede ser sólido en relación al diagnóstico de los problemas y la formulación de las políticas, pero débil en relación a la forma en que éstas deben implementarse.*

2.1.4. El análisis coste-beneficio

El análisis coste-beneficio es una de las técnicas más importantes para la toma de decisiones a nivel económico y es la más usada en los análisis y las evaluaciones realizadas en el ámbito de los proyectos de cooperación internacional al desarrollo.

Está basada en el principio de obtener los mejores resultados con el menor coste (esfuerzo) posible, para eso se identifican los costes de la acción y se valoran los beneficios a ser obtenidos para así estimar el proyecto, o sea, se plantea el análisis coste-beneficio *ex-ante* para decidir si es conveniente realizar un inversión, comparándolo con la alternativa de no realizarlo.

En función de este tipo de análisis un proyecto sería estimado positivamente cuando los beneficios (sean monetarios o sociales, directos o indirectos) excedan a sus costos. Las principales técnicas para este análisis de bienestar económico son la tasa de rentabilidad interna, valor neto y actual y análisis coste-efectividad.

La etapa que conlleva mayor trabajo es la definición de variables y la estimación de valores de cada una de estas variables, teniendo en cuenta que en la mayoría de los proyectos sociales los impactos no siempre pueden ser valorizados en moneda.

Frente al tema de la inconmensurabilidad o ausencia de unidad de medida común, se señala el concepto de evaluación multicriterio social (*social multi-criteria evaluation*) y las contribuciones de MUNDA (2003) en su libro *Social*

multi-criteria evaluation: Methodological foundations and operational consequences. El tema de la evaluación multicriterio será tratado nuevamente en el capítulo 4.

2.1.5. Análisis de redes de políticas (Policy Network Analysis)

Se tiene en cuenta que, como afirman Subirats y Gomà (1998: 25-26), “cada política sería el producto de la compleja interacción de personas y organizaciones [destacando] la relevancia de la relación entre los aspectos simbólicos y los aspectos sustantivos en la formación de políticas”.

Cuadro 8: Definición de Política Pública por SUBIRATS y GOMÀ (1998):

“Toda política pública entraña un mecanismo de asignación pública de recursos y oportunidades entre los diferentes grupos sociales con intereses y preferencias en conflicto [...] Las políticas, en consecuencia, implican opciones de fondo enraizadas en valores, paradigmas e ideas. Trasladan, de forma más o menos explícita, concepciones, referentes normativos e intereses a la esfera de la decisión colectiva. Y todo ello en un marco de entramados institucionales por donde transitan las interacciones concretas entre actores políticos. La estructura de oportunidades y límites que ofrecen las instituciones, así como las estrategias y habilidades de negociación de los actores, serán también variables a tener en cuenta como determinantes de negociación de cada resultado decisional.”

Fuente: SUBIRATS, Joan *et* GOMÀ, Ricard (coords.) (1998): *Políticas públicas en España: Contenidos, redes de actores y niveles de gobierno*. Barcelona: Ariel Ciencia Política, p. 13-14.

A pesar de la relativa carencia teórica, el análisis de redes (*network analysis*) viene creciendo como instrumento de estudio de las políticas en todas las disciplinas de las ciencias sociales, que en el ámbito del análisis de políticas públicas generalmente aceptan su definición como “a *cluster of concepts focusing on government links with, and dependence on, other state and societal actors*” (RHODES, 2006: 425), o también podría ser conceptualizado como

“patrones más o menos estables de relaciones sociales entre actores interdependientes, que toman forma alrededor de los problemas y/o de los programas de políticas [y] forman el contexto en el que tiene lugar el proceso político” (KLIJN, 1998).

El análisis de red es el concepto general utilizado para otras nociones como *social network analysis* (Scout 2000), *network society created by the information revolution* (Castells 2000), *actor-centered networks of technological diffusion* (Callon, Law, and Rip 1986), *cross-cultural analysis* (Linn 1999), así como *issue network* (Heclo 1978), *iron triangles* (Ripley y Franklin 1981), *policy subsystems or subgovernments* (Freeman and Stevens 1987), entre otros. En el presente estudio no se trabaja con todos estos aspectos, sino que señalamos, para la construcción de políticas públicas, la aplicación del análisis de red (a partir de la perspectiva del *social network analysis*) y del análisis de *stakeholders*.

Estos términos son relativamente recientes en la literatura en español de ciencia política y de economía, entre ellos se destaca para el presente trabajo el libro “Planificación estratégica sostenible de redes territoriales: Teoría y práctica (Debates)” de Antonio García Lizana, Pablo Podadera Rivera, Salvador Pérez Moreno y Francisco Calderón Vázquez (2004).

Para este trabajo, se utilizarán traducciones propias o términos en español extraídos del artículo *Redes de políticas públicas: una visión general*, que son listados en el cuadro a continuación.

Cuadro 9: Traducción de términos relativos a las redes de políticas públicas

Policy network: Red de políticas públicas;
Issue Network: Red temática (o entramado de temas);
Issue Public: Tema público;
Policy Community: Comunidad de políticas públicas;
Iron Triangle: Triángulo de hierro; y
Governance: gobernanza

Fuente: Adaptación de la traducción de los términos señalados en el texto KLIJN, E. (1998): "Redes de políticas públicas: una visión general"; traducción del texto original KLIJN, E. 'Policy Networks: An Overview' in KICKERT, W. J. M. et KOPPENJAN, J.F.;. (eds) (1998) *Managing Complex Networks*. Sage, London.

Como un ejemplo introductorio a los conceptos y su nivel de aplicación, de forma general el término "comunidad de [políticas públicas] o *policy community* refleja mayor estabilidad y consistencia de ciertos entramados de [políticas] o *policy networks*, mientras que las dependencias y las conexiones más débiles se reflejarían en los entramados de temas o *issue networks*" (SUBIRATS et GOMÀ, 1998: 27).

2.2. Evaluación de Políticas Públicas

2.2.1. Definición y concepto de evaluación

Con la pretensión de simplificar los términos de uso y conceptualización complejos, se ha considerado el análisis de políticas (*policy analysis*) en su dimensión prospectiva, dirigida a decisiones a ser tomadas, mientras que la evaluación de programas como un enfoque retrospectivo, mirar al pasado y facilitar acciones futuras. (SUBIRATS et GOMÀ, 1989)

El significado básico de Evaluación es esencialmente considerado como el acto de diferenciar dando valor a la materia de estudio, lo precioso de lo inútil, lo importante de lo que no es, o como Scriven (1991) define: “la evaluación es el proceso de determinar los méritos, valía e importancia de las cosas”.

Vedung (1997: 19) hace uso del concepto de Scriven y lo emplea en el ámbito público, definiendo Evaluación como la “cuidadosa valoración retrospectiva de los méritos, importancia y valor de la aplicación, productividad y resultados de las intervenciones gubernamentales, que se pretende desempeñe un papel en futuras situaciones y acciones prácticas”. Con esta definición Vedung se centra en la “evaluación después de los hechos” y señala que la evaluación: 1) afecta a las instituciones públicas: enfatiza el valor en la evaluación a las intervenciones del gobierno (las consecuencias, resultados y aplicación de las medidas políticas y los programas públicos); 2) se centra en la aplicación, consecuencias y resultados, 3) es retrospectiva: sólo se excluyen las valoraciones de acciones y procesos en la etapa de planificación; 4) es una valoración cuidadosa de actividades en curso y acabadas; 5) no consiste únicamente en una valoración del impacto; 6) los objetivos de un programa no son los únicos criterios de valor permisibles de una evaluación; 7) es una valoración cuidadosa: recopilación sistemática de datos y aplicación meticulosa de criterios evaluativos; 8) debería ser útil: desempeñar papel en futuras situaciones y acciones prácticas.

A pesar de que la mayoría de las evaluaciones están dirigidas a valoraciones y la fase *ex-post* del proyecto, pueden ser observadas experiencias como las empleadas en China donde, según HONGI y RITS (1997), la evaluación está presente masivamente en todas las fases del ciclo de proyecto de desarrollo. En

este caso, se busca un vínculo más cercano entre la evaluación y la formulación, implementación y prestación de cuentas, no obstante explícitamente el uso de esta propuesta es infrecuente. (HONGI *et* RIST, 1997: 172)

Entonces, a pesar de los esfuerzos de definición, la evaluación en su aspecto conceptual sufre limitaciones de diversas maneras y en amplios sentidos. A este efecto de atracción de diversos significados Lundquist²² lo denomina “imán semántico”, o como Weiss²³ profundiza: “la evaluación es una palabra elástica que se estira para abarcar juicios de muy distintos tipos”.

2.2.2 Objetivos y utilidad de la evaluación

Los objetivos de una evaluación pueden ser, en muchos casos, poco claros, sin embargo resultan esencialmente importantes de determinar, en la medida de lo posible.

Feinstein (2007) sostiene que los dos propósitos principales de la evaluación serían: 1) para aprender de la experiencia, también conocidas como evaluaciones formativas y; 2) rendición de cuentas (tanto al público, como a aquellos que aportan recursos y, en algunos casos, al Parlamento), caracterizadas por las evaluaciones sumativas.

Además, se pueden encontrar diversas razones para la exigencia y realización de una evaluación. Pueden surgir para justificar la necesidad de nuevos programas o proyectos e implementar mejoras, o para satisfacer exigencias de control.

Si el interés se centra en la fase de implementación, la información a identificar puede ser diferente. El grado de impacto puede también ser otro foco de interés de una evaluación.

²² LUNDQUIST, Lennart (1976): “Algunos puntos de vista sobre el concepto de planificación positiva”, *Statsvetenskaplig Tidskrift*, 121-139, p. 124; apud VEDUNG (1997): *op. cit.*, p. 20.

²³ WEISS, Carol H. (1972): *Evaluation Research: Methods of Assessing Program Effectiveness*, Englewood Cliffs, NJ.: Prentice-Hall; apud VEDUNG (1997), *op. cit.*, p. 20.

2.2.3 Los tipos de evaluación

Siguiendo las diferentes utilidades y objetivos de la evaluación señaladas anteriormente, las evaluaciones pueden ser clasificadas de diferentes formas, siendo las clasificaciones influenciadas por las perspectivas y usos que se dará a la misma.

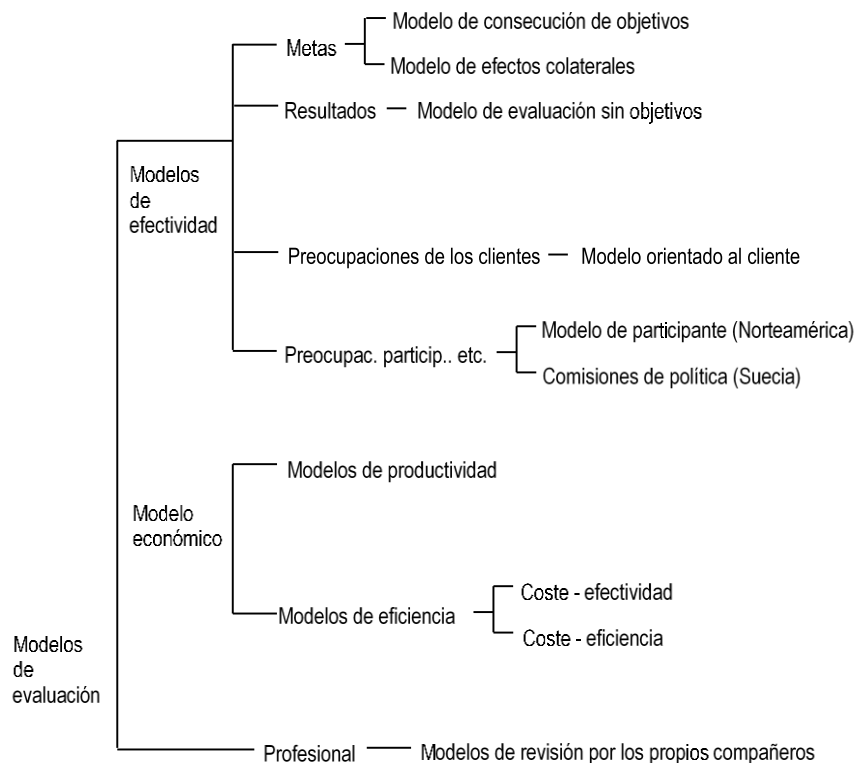
Subirats y Gomá (1989) agrupan las evaluaciones siguiendo una división de utilidad de las mismas:

- **Determinación de necesidades:** descubrimiento de las debilidades o los espacios problemáticos del planteamiento del problema para mejoras futuras. Puede conllevar al replanteamiento de objetivos de la política;
- **Evaluación formativa o correctora:** analizar el funcionamiento real del programa y de todas sus labores, localizando puntos críticos y orientando a mejoras. Para eso deben considerar la premisa de la posibilidad de mejoras;
- **Evaluación de balance o conclusiva:** recolección de los resultados finales del programa y levantamiento de un juicio global.

A pesar de expresar que la evaluación no debería limitarse a ningún campo en concreto, Scriven (1991) propone que habrían seis grandes campos de la evaluación: evaluación de producto, del personal, del rendimiento, de las propuestas (ofertas), del programa y de la política.

Por otra parte, Vedung (1997) propone la siguiente división de los modelos de evaluación:

Gráfico 6: Modelos de evaluación según Vedung



Fuente: VEDUNG (1997): 56.

- Evaluación de la consecución de objetivos: es la forma clásica de evaluación y la más usada. Es un modelo de evaluación de efectividad que se centra en valorar si se han alcanzado o no los objetivos de la intervención y en si ésta ha contribuido o no a la consecución real de dichos objetivos.
- Evaluación de efectos colaterales: valoración que toma en consideración la consecución de objetivos especificados de antemano, así como los efectos colaterales deseados e indeseados.
- Evaluación libre de objetivos: centrada en los resultados globales del programa, comparándolos con las necesidades de los clientes del programa al tiempo que se evita cuidadosamente prestar atención a los objetivos premeditados del programa. Es el opuesto de la evaluación orientada al cliente.

- Evaluación orientada al cliente: valoración basada en las metas, expectativas, preocupaciones, objetivos o incluso necesidades de los participantes en el programa.
- El enfoque del participante (Norteamericano) o evaluación de participante: valoración en la que los intereses y preocupaciones de las partes afectadas e interesadas en el programa y en su evaluación se utilizan como puntos de partida y elementos organizadores.
- Las comisiones políticas *ad hoc* (Suecia, modelo participante): nombrado para evaluar programas anteriores y proponer nuevas soluciones a los problemas; los participantes incluyen a representantes de numerosos grupos interesados de los que se espera que trabajen dentro de los términos y condiciones especificados por el Gobierno.
- Modelo económico basado en la productividad: se centra en los costes, la proporción de producción por unidad de aporte (*input*).
- Modelo económico basado en eficiencia: utiliza la proporción entre el valor de los resultados producidos por la intervención y los costes incurridos. El coste-beneficio y el coste-efectividad son buenos ejemplos.
- Evaluación colegiada (revisión por los propios compañeros): miembros de una profesión son elegidos como jueces para evaluar los rendimientos de otros miembros con respecto a los criterios de mérito y normas de rendimiento de la propia profesión.

2.2.4. Los ocho problemas en la evaluación de las políticas públicas

VEDUNG (1997: 125) propone un listado que él llama de Aproximación a los ocho problemas en la evaluación de las políticas públicas que están albergados en el seno de la evaluación y la investigación con fines de evaluación. Estos serían:

Cuadro 10: Ocho problemas en la evaluación de las políticas públicas

Evaluación de la intervención	<p>1. <i>El problema del propósito:</i> ¿Para qué fines globales se pone en marcha la evaluación?</p> <p>2. <i>El problema de la organización (evaluador):</i> ¿Quién debería llevar a cabo la evaluación y cómo debe organizarse?</p>
Afectan la propia intervención	<p>3. <i>El problema de la intervención:</i> ¿Cómo puede caracterizarse y describirse la temática objeto de evaluación, es decir, la intervención del Gobierno, normalmente la política, el programa, los componentes de políticos y programas, o la oferta de servicios y mercancías? ¿Se considera la intervención como un medio para conseguir un determinado fin o como una entidad autosuficiente?</p> <p>4. <i>El problema de la implementación:</i> ¿Cómo es la ejecución o puesta en práctica entre la instigación formal de la intervención y los resultados finales?</p> <p>5. <i>El problema de los resultados:</i> ¿Cuáles son los resultados (<i>outputs</i>), y los resultados inmediatos intermedios y últimos de la intervención?</p> <p>6. <i>El problema del impacto:</i> ¿Qué contingencias, factores causales, fuerzas causales operativas – incluida la intervención – explican los resultados?</p> <p>7. <i>El problema de los baremos:</i> ¿Según qué criterios de valor deberían evaluarse las ventajas y los inconvenientes de la intervención? ¿Con qué baremos de rendimiento basados en los criterios de valor puede juzgarse el éxito, el fracaso o un rendimiento satisfactorio? Y, ¿cuáles son las ventajas reales de la intervención?</p>
Retroalimentación o utilización	<p>8. <i>El problema de la utilización:</i> ¿Cómo debe utilizarse la evaluación? ¿Cómo se utiliza realmente?</p>
Fuente: VEDUNG (1997): 125.	

En el capítulo siguiente trataremos de análisis y evaluación de políticas de desarrollo en el ámbito de la cooperación internacional.

CAPÍTULO 3. ANÁLISIS Y EVALUACIÓN DE POLÍTICAS DE DESARROLLO EN EL ÁMBITO DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL

En este capítulo se tratará del tema del análisis y la evaluación de acciones en el ámbito de la cooperación al desarrollo. Su contenido realiza un repaso de los aspectos relevantes de la evaluación de las políticas de cooperación al desarrollo como la globalización y las políticas públicas, aspectos, clasificaciones y explicaciones generales sobre la evaluación en el ámbito internacional, el asesoramiento en las evaluaciones e instrumento de coordinación y coherencia de políticas de desarrollo como los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), la iniciativa “Delivering as One” de Naciones Unidas e iniciativas implementadas por la Unión Europea.

3.1. Evaluación de las políticas de cooperación al desarrollo

Como introducción al ámbito de estudio propuesto, se tiene en cuenta que muchas iniciativas participativas realizadas en países menos desarrollados se derivan de la cooperación internacional, así como esta propia área de actuación, siendo en si una política pública, está inserida en el entramado de instituciones de decisión política con sus intereses, valores, perspectivas, etc.

Es por eso que la evaluación de políticas de cooperación al desarrollo puede asemejarse mucho a la evaluación de políticas públicas, sin embargo, presenta algunas especificidades que serán tratadas en este capítulo. Por lo tanto, intentamos contestar a las preguntas sobre cómo se trabaja la evaluación de las políticas de desarrollo a nivel internacional, la coordinación en este ámbito y las políticas de estímulo a la participación.

3.1.1. Globalización y políticas públicas

Varios autores han tratado la cuestión de que, con el proceso de la globalización, se han roto las fronteras locales y nacionales del proceso de políticas públicas,

lo que ha provocado la creación de un foco global del análisis de políticas públicas.

Siendo importante para las ciencias políticas que se tomen en cuenta las tendencias y fuerzas mundiales cuando se consideren los problemas en las políticas públicas, la idea de políticas mundiales ha sido central para el concepto de ciencias políticas de Harold Lasswell, quién por cuatro décadas “*insistió en la unidad del proceso político mundial ... que las políticas interna, comparativa e internacional deben estar equipados en un marco teórico común*”²⁴ (FOX, 1969: 367, traducción propia).

Los argumentos más extremos de la globalización creen que está llegando el fin de la era de los estados nación como un ambiente de formulación de agendas de políticas públicas. Sin extremos, se observa que diversos autores señalan la idea de que la formación de la agenda, como etapa del ciclo de políticas públicas, se presenta cada vez más influenciada por la agenda internacional y la necesidad de una perspectiva global (Etzioni 1968, Wallerstein 1974 y 1979, Giddens 1989).

También las posibilidades de influencia y presión tanto del ciudadano como de los sectores privados se tornan más intensas, como indica la profesora Susana Corzo (2008: 473-474), al señalar que “la Globalización y supranacionalidad debilita los poderes públicos frente a los intereses privados”.

McGrew (1992) cita como principales impactos de la globalización en la definición de problemas y formación de la agenda de políticas públicas: 1) La complejidad y diversidad; 2) El formato intenso de interacciones; 3) La permeabilidad de los estados nación; 4) Los cambios rápidos y escalonados; y 4) La fragilidad en el orden y gobernanza.

Con estas interferencias se toma nota de similares temáticas en la agenda de los países como drogas, crimen, Sida, desempleo, degradación urbana, envejecimiento poblacional, medioambiente, y así en adelante. Estas similitudes se observan en mayor medida entre las sociedades democráticas liberales,

²⁴ Texto original: “*insisted upon the unity of the World political process... that domestic, comparative, and international politics must be fitted into a common theoretical framework*”.

donde el proceso socioeconómico de industrialización viene provocando problemas equivalentes. (Parsons, 1995: 242)

3.1.2. Aspectos de evaluación de políticas de desarrollo

En un ámbito internacional las evaluaciones de políticas de cooperación al desarrollo son generalmente llevadas a cabo por aquellos países que donan los recursos y deben prestar cuentas de su uso a sus contribuyentes. Es por ello por lo que hay que considerar la perspectiva de la metodología de evaluación de los países desarrollados donantes.

Actualmente hay varias instituciones que publican material sobre el tema de la evaluación del desarrollo y la cooperación, entre las que destacan la Oficina de Evaluación del PNUD, el Grupo Independiente de Evaluación del Banco Mundial, las guías de evaluación de la Oficina de Cooperación del EuropeAid, la *DAC Network on Development Evaluation (DEReC/OECD)*, la Asociación Internacional de Evaluación para el Desarrollo (IDEAS), la Organización Internacional para la Cooperación en Evaluación (IOCE), diversas asociaciones y sociedades de evaluación como la Sociedad Española de Evaluación, entre otras muchas.

3.1.3. Explicaciones generales y resumen de los aspectos de evaluación

El Cuadro 8 presenta una tabla-resumen de Feinstein (2007) donde se recogen aspectos generales de la evaluación de las políticas públicas:

Cuadro 11: Resumen de la evaluación de políticas públicas		
1. Fines	¿Por qué evaluar?	Aprendizaje Rendición de cuentas
2. Agentes	¿Quién evalúa?	Autoevaluación Evaluación independiente
3. Objeto	¿Qué evaluar?	Proyectos, programas, políticas públicas
4. Momento	¿Cuándo evaluar?	<i>Ex ante</i> , tiempo real, <i>ex post</i>
5. Cobertura	¿Cuánto evaluar?	Costes y beneficios Nivel óptimo
6. Métodos	¿Cómo evaluar?	Tratamientos* Criterios: relevancia, eficacia, eficiencia
7. Uso	Factores que influyen en el uso	Oportunidad, credibilidad, diseminación
<p>Fuente: FEINSTEIN, Osvaldo (2007): “Evaluación pragmática de políticas públicas”. <i>Información Comercial Española-ICE, Revista de Economía</i>, mayo-junio 2007: Evaluación de políticas públicas, nº 830, p. 19-32.</p> <p>* A “Tratamiento” el autor se refiere al enfoque de evaluación abordado del mismo modo que una evaluación de un fármaco, en la busca de efectos de tratamiento. Ha sido trabajado por autores como Campbell y Stanley (1963) y el premio nobel James Heckman (2001).</p>		

Evaluación según el momento de su empleo

La principal división de las evaluaciones según el momento en que son empleadas es la siguiente: evaluaciones previas (*ex ante*), evaluaciones intermedias y evaluaciones finales (*ex post*).

- Evaluación *ex ante* o previa: se presenta antes de la aplicación de la política, durante su proceso de diseño, y buscan revelar consideraciones sobre la relevancia de la intervención, pertinencia, factibilidad y viabilidad técnica, financiera e institucional, coherencia y lógica del diseño, etc. No siempre es

realizada debido, entre varios factores, a la prisa por la aprobación de la política, sea por motivos políticos, necesidad de la población etc.

- Evaluaciones intermedias: llevadas a cabo durante la ejecución de la intervención, o sea, después de su implementación, pero antes de su conclusión, generalmente en un momento determinado que coincide con el fin de una etapa o fase del proyecto y suelen aportar elementos de juicio. A pesar de estar relacionada con la actividad de seguimiento, son cualitativamente diferentes, una vez que la evaluación intermedia se realiza en un momento específico, mientras que el seguimiento sería una actividad continua (presentada en informes periódicos). (ESPAÑA, 2001: 42)
- Evaluaciones finales o *ex post*: realizadas al finalizar la actuación y con un nivel de análisis más profundo sobre los varios aspectos de la política, sus resultados, objetivos, etc.

Algunas fuentes como la “Metodología de evaluación de la Cooperación Española” diferencian las evaluaciones posteriores a la intervención, haciendo distinción entre evaluación posterior o *ex post* (más completa y profunda) de lo que llaman evaluación de fin de proyecto (*terminal o end of project evaluation*, análisis más inmediato de consecución de objetivos generales y específicos).

El Comité de Ayuda al Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (CAD/OCDE) considera en su concepto de evaluación solamente las evaluaciones intermedias y *ex post*, y se refiere a la evaluación previa como una actividad de “apreciación” o de “examen previo”.

Evaluación según el agente que evalúa

Según quien realice la evaluación, ésta puede estar dividida entre: Interna o autoevaluación, Externa o evaluación independiente, y Mixta.

La evaluación interna o autoevaluación sería aquella realizada por quienes han participado en el diseño y/o implementación de la política. En este caso está plasmado el conocimiento de aquellos que evalúan, sin embargo puede presentar un alto grado de subjetividad.

La evaluación externa o independiente sería aquella realizada por un evaluador que nada tiene que ver con la intervención, o sea, que no estuvo implicado en su desarrollo. Con eso, se acentúa la objetividad de equipos evaluadores ajenos a las instituciones responsables o ejecutoras de las políticas.

La evaluación mixta es una combinación de las anteriores y, con el fin de sanar los defectos de las evaluaciones anteriores, se presenta como una propuesta con mejores prácticas evaluativas.

Evaluación como aprendizaje de la experiencia: procesos e impactos (resultados)

Con referencia a la división de la evaluación como un proceso de aprendizaje de la experiencia, se destacan las evaluaciones de procesos - focalizadas en los mecanismos e instrumentos usados para alcanzar determinados objetivos - y la evaluación de impacto - centrada en los resultados últimos de la intervención, o sea, en las modificaciones alcanzadas.

Tanto la evaluación de procesos como de impacto (o resultados) son importantes y se complementan. Sin embargo, se ha incrementado el uso de la evaluación de impacto por las instituciones evaluadoras en el ámbito de la cooperación al desarrollo. Este tipo de evaluación consiste en saber si determinado objetivo fue alcanzado debido a un proyecto en específico o a otros factores. Se evita el error de disminuir los efectos indirectos del ambiente y de considerar que determinados efectos en el contexto del proyecto derivan directa y únicamente de la intervención. Se requiere “tomar en cuenta los factores contextuales y realizar un análisis y síntesis que permita identificar las causas que han operado para alcanzar o no los resultados esperados, así como otros posibles efectos atribuibles a las intervenciones que tuvieron lugar” (FENSTEIN, 2007: 21).

El texto *Impact Evaluation - The Experience of the Independent Evaluation Group of the World Bank* del Banco Mundial (BANCO MUNDIAL, 2006) expone que el término evaluación de impacto ha sido y sigue siendo empleado de diferentes maneras y propone como definición el “análisis de lo que pasó o podría haber pasado en los resultados finales de la asistencia pública” (*counterfactual analysis of final welfare outcomes*) y puede presentar dos problemas: contaminación o

contagio (interferencias externas que puedan cambiar resultados) y selección sesgada (o *selection bias*, y se refiere a las distorsiones en el análisis estadístico).

Criterios de la evaluación

A pesar de algunas especificidades, la mayoría de los manuales de evaluación de instituciones internacionales de cooperación al desarrollo se centran en los criterios de evaluación propuestos por el DAC/OECD en su documento *The DAC Principles for the Evaluation of Development Assistance* (OCDE, 1991) que serían: Relevancia (*Relevance*), Eficacia (*Effectiveness*), Eficiencia (*Efficiency*), Impacto (*Impact*) y Sostenibilidad (*Sustainability*).

En el siguiente cuadro se presenta una breve descripción general de estos criterios, así como observaciones de otros aspectos identificados.

Cuadro 12: Principales criterios de evaluación

Relevancia: el ámbito de actuación está adecuado a las prioridades y políticas del público objetivo, los receptores y donantes. Evalúa el análisis del diagnóstico, los objetivos de la intervención (no los toma solamente como dato, como lo hace la auditoria) y su relación con la estrategia del país, sector, organización o institución que la haya diseñado. Se relaciona con la pertinencia, la calidad en la definición de objetivos.

Eficacia o efectividad: medida de hasta qué punto la intervención alcanza sus objetivos, o sea, el grado de logro de los objetivos.

Eficiencia: mide los resultados (*outputs*) cualitativos y cuantitativos en relación con los recursos empleados (*inputs*). Es un término económico que relaciona que significaría el mínimo uso de recursos para alcanzar los mismos resultados esperados. Generalmente requiere otra estrategia como modelo de comparación. O sea, analiza si ha habido un costo muy alto para el logro de los resultados y así proponer otros medios más eficientes para alcanzar los

mismos resultados u otros fines para los recursos. Generalmente las formas de evaluar la eficiencia son variantes del análisis costo-beneficio.

Impacto: cambios positivos o negativos, directos o indirectos, intencionales o no intencionales, producidos por una intervención para el desarrollo. Abarcan los principales impactos y efectos resultantes de la acción en lo económico, social local, medioambiental y otros indicadores de desarrollo. Debe examinar los resultados intencionales y no intencionales e impactos positivos y negativos de factores externos, así como cambios en términos de comercio y condiciones financieras.

Sostenibilidad: mide si los beneficios de una actividad continuarán sus efectos después de que los fondos del donante se retiren. EuropeAid también llama a este criterio como perennidad y viabilidad.

Nota: términos comúnmente usados en evaluación pueden ser encontrados en los documentos de la OCDE: “*The DAC Principles for the Evaluation of Development Assistance*” (1991); “*Methods and Procedures in Aid Evaluation*” (1986); y “*Glossary of Evaluation and Results Based Management (RBM) Terms*” (2000).

Fuente: OCDE (1991): The DAC Principles for the Evaluation of Development Assistance. Acceso en 2009 y 2015. Disponible en http://www.oecd.org/document/22/0,2340,en_2649_34435_2086550_1_1_1_1,00.html.

Las principales agencias internacionales también han agregado otros criterios a los propuestos por la DAC/OCDE, como se puede observar en el cuadro 13:

Cuadro 13: Criterios adicionales de evaluación

Además del uso de estos criterios típicos de evaluación también es útil agregar otros aspectos como el Desarrollo institucional, la Coherencia de las políticas, programas o proyectos, Equidad (género y exclusión).

Estos temas de evaluación de políticas públicas están agrupados en los esfuerzos de considerar los efectos de la intervención sobre los incentivos que generan (hasta qué punto los mismos son necesarios o suficientes para que se alcancen los objetivos), las capacidades necesarias para implementar las

políticas y el efecto de dichas intervenciones sobre las capacidades, la adopción de nuevos comportamientos o prácticas o tecnologías promovidas por la acción, oportunidades creadas (igualdad de oportunidades, etc.).

A continuación se presentan más detalles sobre aquellos criterios adicionales presentes en el *Evaluation guidelines*²⁵ de la Agencia Danesa de Cooperación al Desarrollo (DANIDA), tales como:

Conectividad (connectedness): necesidad de asegurar que las actividades de emergencia de corto plazo son llevadas a cabo en un contexto que toma en cuenta problemas de largo plazo e interconectadas.

Coherencia (coherence): como se verá posteriormente con más detalle, este aspecto trata de identificar la necesidad de estimar las políticas de seguridad, desarrollo, comercio y militar al igual que las políticas humanitarias, asegurando que hay consistencia y que todas las políticas tomen en cuenta consideraciones humanitarias y de derechos humanos.

Cobertura/alcance (coverage): necesidad de alcanzar mayores grupos poblacionales frente a los peligros de vida sufridos donde estos estén.

Impacto en el desarrollo institucional: usado por el Grupo de Evaluación Independiente (IEG) del Banco Mundial, trata de medir el alcance por el cual un proyecto enriquece la habilidad de un país o región al hacer más eficiente, equitativo y de uso sostenible sus recursos humanos, financieros y naturales.

También son agregados criterios de evaluación institucionales más internos. Por ejemplo, la EuropeAid usa el criterio “Valor agregado comunitario” para referirse a las ventajas de la participación de la Comisión Europea en el impacto si comparado con la intervención exclusiva de los Estados miembros. Otro ejemplo de evaluación institucional es del Grupo Independiente de Evaluación del Banco Mundial que usa el criterio de “Desempeño del Banco y del mutuuario” (*Bank and Borrower Performance*) para evaluar cuan bueno fue el trabajo de cada asociado durante las diferentes fases del ciclo de proyectos, o sea, la calidad del soporte (el Banco) y los sentimientos de pertenencia y responsabilidad (del tomador del préstamo).

²⁵ DANIDA (2006): *Evaluation guidelines*, Evaluation Department, Ministry of Foreign Affairs of Denmark, p. 46.

Fuente: elaboración propia, con base en las siguientes fuentes: DANIDA (2006): Evaluation guidelines, Evaluation Department, Ministry of Foreign Affairs of Denmark, p. 46; BANCO MUNDIAL. “Evaluation methodology”, Independent Evaluation Group (IEG). Consultado en el sitio oficial del IEG en mayo de 2009, disponible en <http://ieg.worldbank.org/>; COMISIÓN EUROPEA (2006): Familias de criterios de evaluación, Bases metodológicas, Metodología de Evaluación. Comisión Europea, Oficina de Cooperación EuropeAid, Asuntos Generales, Evaluación, disponible en http://ec.europa.eu/europeaid/evaluation/methodology/methods/mth_ccr_es.htm.

3.1.4. Asesorando en las evaluaciones de la cooperación internacional para el desarrollo

Varios autores hacen una meta-evaluación de las evaluaciones realizadas en el ámbito de la cooperación internacional para el desarrollo. Entre estos se pueden señalar el trabajo de Bollen, Pastón y Morishima (2005), quienes identifican como principales preocupaciones la brecha entre la precisión metodológica y la inapropiada cobertura de informaciones sobre el impacto de una intervención. De cara a la prestación de cuentas y justificación de actividades, se observa una mayor importancia dada a los resultados inmediatos de la intervención que a las relaciones que ésta tiene con otros objetivos e intereses complementarios (y muchas veces interdependientes), falta de conocimiento del impacto real debido al limitado reconocimiento de los posibles efectos externos al proyecto (situación que pudiera existir si el proyecto no hubiera sido ejecutado), escasez de informaciones sobre las metodologías utilizadas y poca experiencia con la cooperación al desarrollo por parte de los miembros de equipos de evaluación.

3.2. La coordinación y coherencia de políticas para el desarrollo

Considerando las definiciones de la Real Academia Española (2009), coherencia se entiende como “conexión, relación o unión de unas cosas con otras” y coordinación (coordinar) como la “[acción o efecto de] concertar medios, esfuerzos, etc., para una acción común”.

La coherencia de las políticas para el desarrollo, según el entendimiento de este concepto, empieza a tomar forma a principios de la década de los 90, cuando surge una mejor integración a la doctrina de la cooperación internacional para el desarrollo. Instituciones como la OCDE, las Naciones Unidas o la Unión Europea

empiezan a citar explícitamente la necesidad de abordar el desarrollo de forma más integral que como se había hecho hasta entonces, buscando dirigir para un mismo objetivo de desarrollo y erradicación de la pobreza un conjunto de factores y relaciones (financieras, comerciales, culturales, tecnológicas, de seguridad y defensa etc.) entre los países donantes y receptores. Ha sido un tema especialmente tratado por países europeos.

Como ejemplo, en el caso de la cooperación española, los instrumentos guías de diseño y convergencia de actuaciones de cooperación internacional son el Plan Director y el Plan Anual de la Cooperación Española dirigido a cada país con el cual se va a actuar. La normativa de la cooperación española al desarrollo ha incorporado la coherencia de políticas en la ley vigente de Cooperación Internacional para el Desarrollo e introducido en el Plan Director de la Cooperación Española para el período 2005–2008.

A nivel de la Unión Europea las acciones son apoyadas y se centran en el EuropeAid, la Oficina de Cooperación de la Comisión Europea responsable de la cooperación al desarrollo y sus *Country Strategy Papers*, que también promueven la coordinación y la coherencia.

Por lo tanto, los principales instrumentos utilizados para guiar las actuaciones han sido las leyes y los planes de cooperación de cada país u organización. Pero, ¿será que estos recursos han posibilitado que se alcancen reales resultados en la coherencia y coordinación de los actores?

En este trabajo no se pretende abordar todos los aspectos de la evaluación, ni todos los instrumentos de las políticas para el desarrollo, sino que busca presentar las principales observaciones de cómo y cuánto los instrumentos, hasta el momento utilizados, favorecen a la coordinación, la integración y la participación de actores, desde las legislaciones vigentes para la actuación hasta las intervenciones en el terreno.

3.2.1. Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)

Uno de los primeros y principales instrumentos de convergencia, coordinación y coherencia de políticas de desarrollo son los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), resultados de la Cumbre del Milenio celebrada en 2000.

Son conformados por ocho objetivos cuantificables en el tiempo que están destinados a luchar contra la pobreza, el hambre, la enfermedad, el analfabetismo, la degradación del medio ambiente y la discriminación contra las mujeres, siendo el octavo objetivo el de fomentar una asociación mundial para el desarrollo.

Este esfuerzo se destaca debido a que los líderes mundiales han llegado a situarlo en el centro de la agenda internacional y han confirmado repetidas veces su compromiso con dichos objetivos y con la consolidación de una alianza mundial para mejorar las condiciones de vida de las poblaciones más pobres del mundo²⁶, favoreciendo la formación de coordinación interinstitucional y alianzas para el logro de los ODM sin precedentes en el ámbito de la cooperación internacional para el desarrollo.

3.2.2. Unión Europea: coordinación, complementariedad y coherencia en políticas de desarrollo

Buscando resguardar los aspectos de coordinación, complementariedad y coherencia de políticas venerados por el Tratado de Maastricht, el documento que formó la Unión Europea firmado en 1992, y su aplicación a las acciones europeas de cooperación al desarrollo, es creado el documento de trabajo de la Comisión Europea *EU Report on Policy Coherent for Development*. Este trabajo no es una guía, ni enseña los pasos, reglas y procedimientos a ser seguidos para alcanzar una completa coherencia, sino que es una exposición del “largo proceso de introspección por la Unión, la realización de la complejidad de las interacciones entre diferentes políticas, y el punto de partida de un cambio de alcance lejano en nuestras estrategias para el desarrollo”. El documento

²⁶ NACIONES UNIDAS (2008): *Resultados de la alianza mundial para alcanzar los objetivos de desarrollo del Milenio*, Objetivo de desarrollo del Milenio 8, Informe del Grupo de Tareas sobre el desfase en el logro de los objetivos de desarrollo del Milenio de 2008, Nueva York.

presenta un incremento en el empleo de la Coherencia de Políticas para el Desarrollo (*Policy Coherence for Development* o PCD) en las acciones de los Estados miembros de la UE.

Siguiendo el mismo interés y observando la necesidad de formar un grupo especializado en el tema, es creada la Iniciativa 3Cs, una plataforma de evaluación de la coordinación, complementariedad y coherencia en las políticas y operaciones de coordinación de desarrollo de la Unión Europea. Manifiestan los esfuerzos conjuntos de evaluación del grupo de “Jefes de los servicios de evaluación de la cooperación al desarrollo de los Estados miembros de la UE y la Comisión Europea” (*Heads of the EU Member States’ development cooperation evaluation* o EUHES).

Los resultados de las investigaciones del equipo parte de la Iniciativa 3Cs (3Cs INITIATIVE, 2008) se congregan en tres grupos:

1. Los esfuerzos de los Estados miembros de la UE e Instituciones hacia mayor coherencia de políticas para el desarrollo (PCD);
2. La coordinación de los Estados miembros de la UE e Instituciones para el desarrollo del potencial comercial y Asistencia humanitaria;
3. La coordinación de los Estados miembros de la UE e Instituciones con socios del país receptor: asesoramiento político, alineación estratégica y desarrollo local.

La investigación hace varias identificaciones, como por ejemplo, que los Documentos de Estrategia País o *Country Strategy Papers* (CSP) no estimulan sino que obstruyen más el progreso del 2Cs (coordinación y complementariedad), puesto que las prioridades de los donantes sólo pueden ser formalmente cambiadas cuando son diseñados nuevos documentos estratégicos. Hace más rígida la adaptación de las agencias internacionales (y su financiación) a los posibles cambios de prioridades políticas a ser definidas por las institucionales locales, lo que sería perjudicial para ambas partes.

Con eso hacen dos conclusiones generales que emergen de resultados comunes de los tres grupos de descubrimiento:

1. Una inadecuada coordinación, complementariedad y coherencia de la UE reduce el impacto de los esfuerzos de desarrollo y ayuda humanitaria de la Unión Europea, e inducen a una alta demanda innecesaria de recursos humanos y financieros en los países en desarrollo.
2. Una escasez de consenso práctico, esfuerzos incompletos y la necesidad de continuo apoyo político general si el progreso tiene que ser hecho en la aplicación del 3Cs.

En relación a los resultados de estas investigaciones se puede señalar que, a pesar de los esfuerzos plasmados en los documentos relativos a la cooperación al desarrollo y auxiliares en el diseño de estas prácticas, todavía existe una carencia de instrumentos flexibles que posibiliten mejores resultados de coordinación para su resultado final.

3.2.3. Naciones Unidas: iniciativa “Delivering as One” y otras acciones de la organización internacional

La Organización de las Naciones Unidas (ONU) también ha propuesto esfuerzos de coordinación interna y externa de sus acciones.

El investigador Luciano Barbosa de Lima ha participado, en el año 2009, en un programa de pasantías profesionales en la sede de la Organización de las Naciones Unidas en Nueva York. En el período de la experiencia profesional, durante la cual trabajó en el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas (UNPFII), el investigador ha tenido la oportunidad de vivenciar una amplia gama de discusiones, negociaciones y acciones de coordinación promovidas por la Organización.

A continuación se detallan algunas de las principales iniciativas de coordinación promovidas por la institución.

Coordinación interna de la ONU: iniciativa “Delivering as One”

Un relevante esfuerzo de coordinación interna entre sus agencias ha sido el avance de la meta estratégica del proyecto piloto llamado “Delivering as One”, que es una iniciativa en el marco de la reforma del sistema de las Naciones

Unidas y tiene el objetivo de fomentar la construcción de una visión estratégica común y el diseño de programas de desarrollo sensibles al conflicto, demostrando la necesidad del esfuerzo en el contexto actual de actuaciones de la cooperación internacional.

Esta iniciativa se trata en el Informe (ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, 2006a) de noviembre de 2006 del Grupo de Alto Nivel sobre la coherencia del sistema de las Naciones Unidas en las esferas del desarrollo, la asistencia humanitaria y la protección del medio ambiente (*Secretary-General's High-level Panel on UN System-wide Coherence in the Areas of Development, Humanitarian Assistance, and the Environment*).

Los estudios de este grupo hacen una evaluación completa de los puntos positivos y negativos de la actuación de las Naciones Unidas, identifican que esta organización internacional sigue desempeñando un papel esencial del desarrollo internacional en diversas intervenciones, sin embargo evalúan que

“La labor de las Naciones Unidas en materia de desarrollo y ambiente a menudo es fragmentaria y débil. La ineficiencia e ineficacia de la gobernanza y la imprevisibilidad de la financiación han contribuido a la incoherencia de las políticas, a la duplicación y a la ineficacia operacional de todo el sistema. La cooperación entre organizaciones ha sido dificultada por la competencia por fondos, la ampliación gradual de las misiones y prácticas operativas anticuadas.”
(ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, 2006b)

Con esta premisa, los ámbitos de recomendación han sido el Funcionamiento unificado de las Naciones Unidas para el desarrollo (a nivel del país y a nivel de la Sede); la Financiación, ejecución y rendición de cuentas basadas en los resultados; la Asistencia humanitaria; el Medioambiente; Género; Coordinación con otros organismos multilaterales; y Aplicación. Las recomendaciones están basadas en cinco direcciones estratégicas:

- Asegurar la coherencia y la consolidación de las actividades de las Naciones Unidas conforme al principio de la propiedad nacional, en todos los niveles (nacional, regional y Sede).

- Establecer la gobernanza y los mecanismos de gestión y financiación adecuados para potenciar y apoyar la consolidación y vincular el funcionamiento y los resultados de las organizaciones de las Naciones Unidas con su financiación.
- Reformar las prácticas operativas del sistema de las Naciones Unidas para asegurar la concentración en los resultados, la respuesta a las necesidades y la consecución de resultados por el sistema de las Naciones Unidas, medidos según el progreso en el logro de los objetivos de desarrollo del Milenio.
- Crear nuevas oportunidades importantes de consolidación y establecimiento efectivo de la unidad de acción de las Naciones Unidas mediante un examen profundo.
- Aplicar las recomendaciones con urgencia, pero no en forma mal planeada y apresurada que podría comprometer el cambio permanente y efectivo.

Las Naciones Unidas lanzaron los proyectos pilotos en 2007 para responder a los desafíos del mundo constantemente en cambio y para testar cómo la familia ONU puede proveer asistencia al desarrollo en un camino más coordinado. Ocho países se ofrecieron voluntariamente y fueron seleccionados para albergar esta iniciativa: Albania, Cabo Verde, Mozambique, Paquistán, Ruanda, Tanzania, Uruguay y Vietnam.

Así, con el apoyo del *UN Development Group* (UNDG), de la *Development Operations Coordination Office* y del equipo de Directores Regionales de la ONU, las agencias en estos países buscarían la convergencia para alcanzar, a nivel de país, los cuatro principios del *Delivering as One*: Un solo programa (*One Programme*); Un solo jefe (*One Leader and Team*); Un solo presupuesto (*One Budgetary Framework*); y, cuando corresponda, Una sola oficina (*One Office*).

Es verdad que, en su conjunto, estas ideas requieren una delicada y difícil superación de la complejidad de los juegos de poder e intereses dentro y fuera de las agencias de las Naciones Unidas, como la de los recursos de los donantes, el puesto de los actuales directores de las agencias, entre otros. Sin

embargo las recomendaciones están focalizadas en los intereses de aquellos más necesitados y el fortalecimiento del papel de la organización internacional en el desarrollo de regiones pobres.

Por lo tanto, con la aplicación de estas ideas se quiere alcanzar la siguiente realidad: Un solo programa alimenta países con ayuda relevante del conjunto de la familia de las Naciones Unidas; Un solo Jefe y equipo trabajan juntos con responsabilidad y contabilidad claras; Un solo presupuesto usa recursos de los donantes de forma estratégica en cada país; y una sola oficina uniría agencias a través de un proceso profesional armonizado y frecuentemente en una Casa de las Naciones Unidas.

Coordinación externa de la ONU: creación de redes

A nivel externo, la Organización ha buscado asumir diversas funciones de coordinación de acciones y buscado ser un espacio de negociación, de cooperación, de resolución de conflictos y de decisión, este último por medio del Consejo de Seguridad.

La ONU asume el papel de fomento de discusión sobre temas de desarrollo por medio de agencias especializadas, fondos o programas, así como por foros. Las actuaciones son debatidas en la Asamblea General y en las Comisiones específicas y, por ser decididas por igual derecho de voz y voto por todos sus países miembros, dan espacio a la participación y a la opinión.

Son inúmeras las agencias de la ONU, que cumplen el papel de trabajar con cuestiones específicas. Es por ellas, por los programas y por los fondos que la Organización que se realiza la mayor parte de su trabajo humanitario y de desarrollo.

A petición de la sociedad internacional y de los países, se han creado los Foros, que son organismos asesores de la ONU para cuestiones específicas, llevando debates al más alto nivel de la organización. Muchas veces vinculados al Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC), los Foros amplían la participación en el espacio de debate para dar voz a otros actores, como las organizaciones no gubernamentales, los especialistas, los

representantes de comunidades minoritarias, entre otros. Como ejemplos podemos citar el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas de la ONU (UNPFII) y el Foro de las Naciones Unidas sobre los Bosques (UNFF).

Para entender más detenidamente el trabajo de los foros, el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas hace una serie de recomendaciones a los Estados y al sistema de las Naciones Unidas para que reconozcan de manera explícita a los pueblos indígenas como parte interesada propia y hacen referencia específica a ellos, para extenderse a ellos e incorporarlos en un proceso verdaderamente incluyente, incluidas las mujeres indígenas, la juventud y las personas con discapacidades, para asegurar que sus derechos y prioridades se incluyen y para desarrollar e incluir indicadores claros e instrumentos de supervisión relacionados con ellos en la agenda internacional y en los programas de desarrollo. (ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, 2015)

La Organización de las Naciones Unidas posee dos sectores vinculados a la relación con la sociedad civil que son la Sección de las Organizaciones no Gubernamentales del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (*NGO Branch*/DESA/ECOSOC)²⁷ y el Servicio de Enlace de las Naciones Unidas con las Organizaciones No Gubernamentales (UN-NGLS).²⁸

La Sección de las Organizaciones No Gubernamentales de la ONU (*NGO Branch*) es el punto focal dentro del sistema de la organización para las entidades con status consultivo junto al Consejo Económico y Social (ECOSOC/UN) o que buscan este status. El *NGO Branch* ha implementado un novedoso Sistema Integrado de Organizaciones de la Sociedad Civil (ICSO) que facilita la interacción entre las organizaciones de la sociedad civil y el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas (DESA). Asimismo, el Departamento desarrolló el *CSO Net - the Civil Society Network*²⁹, un portal virtual para el intercambio de buenas prácticas en desarrollo económico y social entre organizaciones no gubernamentales y países miembros, agencias, fondos y programas de las Naciones Unidas.

²⁷ Más informaciones sobre la *UN NGO Branch* en la dirección Web: <http://csonet.org/>.

²⁸ Más informaciones sobre la *UN-NGLS* en la dirección Web: <http://www.un-ngls.org/>.

²⁹ La *CSO Net - the Civil Society Network* se encuentra en el sitio Web <http://esango.un.org/irene/>.

El Servicio de enlace de Las Naciones Unidas con las Organizaciones No Gubernamentales (ONU-SENG o *UN-NGLS*) es un programa interinstitucional de las Naciones Unidas con el mandato de promover y desarrollar relaciones constructivas entre las Naciones Unidas y las organizaciones de la sociedad civil. Esta organización promueve acciones y encarga publicaciones que promueven el estrechamiento de las relaciones, como podemos citar la publicación “Fortalecer el diálogo: La experiencia de las Naciones Unidas con las organizaciones de pequeños agricultores y con los pueblos indígenas” (ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, 2010).

En conclusión al tema de la evaluación de las políticas de desarrollo, concluimos que, a pesar de las evoluciones y mejoras en los diversos niveles de las políticas de desarrollo, la evaluación sigue siendo la etapa a la que se presta menos atención práctica en el ciclo de los proyectos de cooperación al desarrollo (considerando las evaluaciones tardías). Vemos en los principales manuales de evaluación de la cooperación al desarrollo que los principales elementos de evaluación permanecen limitados a criterios meramente económicos (análisis coste-beneficio y gestión por resultados), dándose poca relevancia en la práctica, quizás por su complejidad, al tema de la participación.

CAPÍTULO 4. ANÁLISIS, EVALUACIÓN O MEDICIÓN DE POLÍTICAS PARTICIPATIVAS

Con la importancia dada a la coordinación y coherencia de las políticas de desarrollo en el capítulo anterior, este tema alcanza su punto máximo cuando se trata de la participación en su dimensión más directa de impacto: los beneficiarios.

Es por eso que en este capítulo se tratará del tema del análisis y la evaluación de las políticas de participación pública y sus principales aspectos. Introduciendo el estudio sobre la medición de la participación pública, se citarán algunas publicaciones referentes a la medición de la democracia, prioritariamente el libro *On measuring democracy: its consequences and concomitants* (INKELES, 1991). Publicaciones de este tipo estuvieron más presentes durante el período de democratización que han pasado diversos países entre la década de los 50 y la de los 80. Algunos de estos estudios realizaron el análisis de la participación pública teniendo como fundamento los sistemas de gobierno existentes en la época.

Posteriormente, se tratará de la participación en las etapas de ciclo de proyectos, dando mayor énfasis a la evaluación (participativa) y a la participación en la elaboración de políticas.

4.1. Democracia y participación política

4.1.1. Midiendo la democracia

En los intentos de medir la democracia, la participación política pública ha sido considerada uno de sus principales indicadores. Esto surge de las definiciones más tradicionales de democracia, cuyo origen se remonta a la antigua Grecia, y cuyo concepto hace referencia a la “gobernación y poder de las personas”. Sin embargo, al contrario, se podría concluir que ¿cuántas más personas participan en la política, más democrático es el sistema de gobierno? Lamentablemente, la respuesta a esta pregunta es complicada, una vez que la participación pública

en el Estado moderno es mucho más compleja, siendo incesante la división de poder, los líderes políticos y los obstáculos de acceso al proceso decisorio. (PARRY *et* MOYSER, 1994)

Es evidente la íntima relación y dependencia presentada hasta el momento entre la literatura sobre la medición de la participación pública y la referente a la democracia. Es por eso que serán introducidas discusiones sobre la democracia política, los sistemas políticos democráticos y la medición de estos ámbitos, presentando posteriormente también sus críticas.

El interés en la medición de la democracia política surgió con más intensidad con el movimiento de democratización de muchos países desde la década de los 50 hasta los 80.

En aquel tiempo hubo diversas dificultades y errores en este proceso de medición, entre ellos los resaltados por Bollen (1991: traducción propia):

- Problemas conceptuales:
 - Fallas para desarrollar una definición teórica adecuada para el concepto de democracia política (*political democracy*);
 - Confusión de este concepto con otros;
 - Trato de la democracia como binario en lugar de un concepto continuo.
- Los 4 problemas de medición:
 - Indicadores no válidos;
 - Indicadores subjetivos;
 - Medición ordinal o dicótoma;
 - Fallos en la fiabilidad y validez de la experimentación.

Fundamentado en los problemas señalados, Bollen (1989 *apud* BOLLEN, 1991: 15, traducción propia) sugiere el seguimiento de 6 estándares convencionales de medición para evitar muchos problemas en futuros esfuerzos de medición:

- Proveer una definición teórica para la democracia política (*political democracy*);
- Identificar sus principales dimensiones;
- Medir cada dimensión con diversos indicadores;
- Explicar cómo los indicadores fueron creados y cómo replicarlos;
- Especificar la relación entre cada dimensión y los indicadores; y
- Reportar estimativas de fiabilidad y validez.

Uno de los principales libros publicados sobre el tema se titula *On measuring democracy*, y es el resultado de una conferencia realizada en mayo de 1988. Los capítulos que componen este libro son de autores relevantes sobre el tema de la medición de la democracia y están centrados en la capacidad de presencia de condiciones de democracia, así como la comparación de los países que poseen un sistema político democrático y los factores crecimiento económico y de paz.

Algunos autores consideran que un concepto aceptado por todos sería imposible. Sin embargo, a partir de sugerencias como esta han surgido esfuerzos para enfatizar la conceptualización de la democracia política, por lo menos en los ámbitos de cada estudio.

Diamond, Lipset, and Linz (1989 *apud* BOLLEN, 1991) definen la democracia como el sistema político que tiene:

- competencia significativa y amplia entre los individuos y los grupos organizados [...] para los principales cargos de poder del gobierno (traducción propia, texto original: *meaningful and extensive competition among individuals and organized groups [...] for the major positions of government power*);
- un nivel 'altamente inclusivo' de la participación política en la selección de líderes y políticas; (traducción propia, texto original: *a 'highly inclusive' level of political participation in the selection of leaders and policies*);

- un nivel de libertades civiles y políticas [...] suficiente para asegurar la integridad de las competiciones y la participación políticas; (traducción propia, texto original: *a level of civil and political liberties [...] sufficient to insure the integrity of political competitions and participation*).

El trato teórico-conceptual de la democracia política generalmente distingue dos componentes democráticos: los derechos políticos (*political rights*) o estructuras políticas (*political structures*) y los derechos civiles (*civil rights*) o libertades civiles (*civil liberties*). (INKELES, 1991: ix)

Dahl (2005: 27) propone que la democracia política debería tener 8 garantías institucionales, que se expresan en el cuadro 14:

Cuadro 14: Clasificación de Robert Dahl de los 8 requisitos para la Democracia entre ámbitos de los Derechos políticos o Libertades políticas

Dimensiones de la democracia política	
Derechos políticos	Libertades políticas
	1.Libertad para formar e ingresar en organizaciones 2. Libertad de expresión
3. Derecho de voto 4. Elegibilidad para cargos públicos 5. Derecho de líderes políticos competir en busca de apoyo y votos	
	6. Fuentes alternativas de información
7. Elecciones libres y justas 8. Instituciones que hagan que las políticas gubernamentales dependan de elecciones y de otras manifestaciones de preferencia	
<p>Nota: BOLLEN (1991) propone que diferencias entre los derechos políticos y las libertades políticas corresponden a diferencias en el relativo poder político entre las elites versus las no-elites, o sea, si un país posee los derechos y libertades políticos bajos, eso sugiere que las elites en esa sociedad tienen un poder político más grande sobre los no-elites que en relación a una sociedad donde esos derechos y libertades son altos. Por lo tanto, afirma que los derechos políticos y las libertades políticas proveen evidencias sobre la democracia política.</p> <p>Fuente: DAHL (2005), pág. 27; siendo que la división entre Derechos políticos y Libertades políticas fue de BOLLEN, Kenneth A. (1991): "Political Democracy: Conceptual and Measurement Traps". En: INKELES (1991): 7. Traducción y adaptación propias.</p>	

Dahl (2005) afirma ser posible dividir las ocho garantías institucionales, para mejor interpretarlas, en dos dimensiones: apelación/contestación pública e inclusión o participación. La apelación pública sería la esfera donde las ocho condiciones institucionales están presentes, disponibles, actuantes y plenamente garantizadas para al menos algunos de los miembros del sistema político, mientras que la inclusión (participación) se refiere a la proporción de la población facultada a participar de forma relativamente igualitaria en el control y

respuesta de la conducta del gobierno, o sea, participar (hablar) en el sistema de apelación pública.

Los indicadores usados por Bollen para representar las dimensiones conceptuales de la democracia política, y así medirla, varían considerablemente, pero generalmente siguen aspectos de naturaleza electoral y de los derechos políticos y libertades civiles. Sin embargo, han sido introducidos otros aspectos de comparación y ámbitos de estudio como el balance regional entre modelos democráticos y autocráticos³⁰ (GURR, JAGGERS *et* MOORE, 1991); indicadores de factores determinantes y desempeño comparativo de los tres tipos de regímenes políticos (democracia, totalitarismo y autoritarismo) y sus subtipos (democracia parlamentaria, autoritarismo burocrático) (GASIOROWSKI, 1991); definición y medición de la capacidad política nacional concebida en términos de la capacidad institucional (estado jurídico y constitucional) y legitimidad (poder sin el uso de la fuerza física) (JACKMAN, 1991); y, cambios políticos pacíficos (en especificidad a los eventos de transición) del poder gubernamental central (TAYLOR, 1991).

Algunos autores no han dado relevancia a todos los países, sino que focalizaron el análisis de algunos países en específico (más democrático³¹³² o más autocráticos) o en una región en concreto, como países menos adelantados³³ y países ricos y pobres³⁴.

Casi todas las informaciones utilizadas para estas propuestas de medición realizadas han tenido como principal fuente de información el *World Handbook of Political and Social Indicators*³⁵, así como los *Comparative Survey of Freedom*³⁶ de la institución americana *Freedom House*.

³⁰ Utilizan la base de datos POLITY II y tres dimensiones de indicadores de poder del estado (*state power*) para Europa y América Latina entre 1800 y 1986: la capacidad estatal para administrar la vida económica y social (entre ellos la regulación y competitividad de la participación pública); la coherencia de instituciones políticas y; la mano de obra militar (*military manpower*).

³¹ POWELL (1982)

³² LIJPHART (1984)

³³ DICK (1974)

³⁴ MULLER (1988)

³⁵ Primera edición fue publicada en 1963, segunda edición en 1972 y la tercera edición en 1983.

³⁶ Freedom House publica anualmente informe sobre derechos políticos y libertades civiles. Sufre críticas por recibir elevada financiación del gobierno norte-americano.

4.1.2. Midiendo la poliarquía

La medición de la poliarquía ha sido otra iniciativa de valoración numérica a contextos políticos.

El término Poliarquía (*Polyarchy*) fue originalmente propuesto por Dahl y Lindblom (1953) y, posteriormente, desarrollado por Dahl (1971) y se define como un conjunto de disposiciones institucionales que permiten oposición pública y el establecimiento del derecho de participar en la política. En las dos dimensiones (apelación pública e inclusión) la poliarquía se asemeja a la democracia, sin embargo estos autores introdujeron este término con la intención de distinguir “entre la democracia como un sistema ideal [que ningún gobierno logró alcanzar] y la disposición institucional que tiende a ser estimado como un tipo de aproximación imperfecta de un ideal”³⁷ (DAHL, 1971 *apud* INKELES: 47, traducción propia). De las principales diferencias existentes entre ambos términos se destaca que la poliarquía estaría limitada a los requisitos institucionales básicos para la democracia; no toma en cuenta los diferentes niveles de gobierno, sino simplemente el régimen nacional; refleja solamente la democracia política y no la económica o social.

En función de lo descrito, y de los ocho requisitos para la democracia política señaladas por Robert Dahl, Coppedge y Reinicke³⁸ propusieron un modelo de escala de la poliarquía (*polyarchy scale*) basado en los siguientes indicadores: libertad de expresión (FREXT), libertad de organización (FREORG), pluralismo de los medios de comunicación (ALTINF), elecciones justas (FAIRELT) y extensión del derecho de voto (SUFF).

Los autores consideran que con este modelo de medición estaría: teóricamente mejor basada; aplicable mundialmente; puede ser comprobada su validez; resuelve el problema de ponderación de indicadores; y es fácil de interpretar y replicar.

³⁷ Texto original: “*maintain the distinction between democracy as an ideal system and the institutional arrangements that have come to be regarded as a kind of imperfect approximation of an ideal*”.

³⁸ COPPEDGE, Michael, et REINICKE, Wolfgang H. (1991): “Measuring Polyarchy”. En: INKELES (1991).

4.1.3. Principales críticas a las propuestas de medición de la democracia política

¿Será que las propuestas anteriores de medición de la democracia política son las mejores formas de evaluar la capacidad de participación y coordinación de acciones pública?

Agregando valor a las recomendaciones de Bollen (1991) citadas anteriormente, se hacen algunos comentarios en el ámbito del concepto de democracia, su relación con los cambios efectivos en el desarrollo de los países, y sobre las técnicas de medición utilizadas.

Comúnmente los estudios realizados trataban de la inclusión/participación ciudadana (y su medición) a un nivel fundamentalmente electoral y, muchas veces, se limitaban a eso, como afirma Taylor (1991):

“The inclusivity of participation can be measured by the proportion of population voting in elections, although the meaning and significance of the vote varies so widely from place to place and from time to time that great care needs to be exercised in the creation of control variables to use with voting percentages. [The measurement of] the proportion of population legally able to vote or the identification of groups within society whose participation is restricted by more informal, but effective, cultural and social restraints.” (TAYLOR, 1991)

Además, durante el período de publicación de las principales investigaciones sobre el concepto de democracia, se destacaba en la escena académica e institucional la teoría de la modernización³⁹, lo cual influyó en una conexión más intensa del concepto de democracia con la idea de crecimiento económico, como citó Lipsen (1981: 56) *“that democracy is related to the state of economic*

³⁹ Las teorías de la modernización tienen en común la idea de que el objetivo del desarrollo es la reproducción de la experiencia de los países desarrollados, implementando una réplica de su proceso de industrialización y superando lo que serían los obstáculos del desarrollo, que favorecen al estancamiento y la imposibilidad de los países subdesarrollados alcanzar la fase de despegue del desarrollo. Según los defensores de estas teorías, el problema estaría en que los países subdesarrollados tienen una sociedad en la que predomina el sector rural, tradicional, superpoblada y de producción baja, mientras que en los países desarrollados predomina el sector industrial, moderno, con alta productividad. (BARBOSA DE LIMA, 2008)

development. The more well-to-do a nation, the greater the chances that it will sustain democracy".

Sirowy e Inkeles (1991) hacen un compendio de los principales investigadores que expresaron una relación sistemática entre características de los regímenes políticos y formas de desarrollo económico, o sea, el significado de las políticas para el progreso y la forma de crecimiento económico, y con respecto a la distribución económica y social de beneficios. Entre las conclusiones se destacan que no hay un consenso en la relación entre regímenes políticos y crecimiento económico o desigualdad (el sí, el no y las respuestas condicionadas están relativamente equilibradas y marcadas por el período histórico en el cual el autor está inserido) y hay una elevada carencia de trabajo empírico de las perspectivas teóricas analizadas.

Grandes autores como Tocqueville y Quince Wright, entre otros investigadores sociales, han propuesto una cercana relación entre la democracia y la situación de paz en primacía a la de guerra. Merritt y Zinnes (1991) afirman que esta relación no es uniformemente confirmada empíricamente y que "*democracies are unable to avoid conflict and war*". Por otro lado, argumentan si habría una mutua influencia entre tipos de regímenes políticos y las dimensiones de liderazgo (por ejemplo, el proceso de política externa) y medidas de sociedad (por ejemplo, las estructuras económicas inseridas en la complejidad de las economías modernas).

Se observa que gran parte de las propuestas de medición presentan modelos dirigidos al análisis de la política a nivel nacional y su régimen, y, quizás debido a la limitación de informaciones estadísticas disponibles, desconsideran casi por completo el ámbito político local de los países estudiados.

Por fin, íntimamente relacionadas con los modelos de medición mencionados, se señalan algunas críticas en cuanto a las fuentes de información usadas, o sea, al *World Handbook of Political and Social Indicators* y a los Informes del *Freedom House*. Entre los argumentos de los críticos del *World Handbook* están la alta relación entre los indicadores y los intereses particulares de los estudiosos, lo que podría ser considerado también normal en una colección de datos tan

extensa geográficamente, substancialmente y largo en el tiempo, teniendo como premisa que los cambios en el mundo son más rápidos que los cambios en el ámbito de la ciencia. Otros consideran que los indicadores siguen una premisa teórica arcaica, especialmente el de la violencia antirégimen (*antiregime violence*) y no toman en cuenta otros intereses o necesidades investigativas. Sus resultados estarían basados más en la legitimidad de acciones estatales que en la justificación de estas acciones. (STOHL, CARLETON, LOPEZ *et* SAMUELS, 1986) (TAYLOR, 2001: 203-204)

Las críticas a los modelos de medición y sus fuentes de información son, en parte, una crítica al modelo racional, y podrían ser resumidas de la siguiente forma:

“Much of the point in political measurement is to reduce the complexity for easier handling. The cost in the reduction, in measurement as in modeling, is to risk unreality. We must operate on some fine balance between the demands of possibility and of meaning.” (TAYLOR, 2001: 205)

4.1.4. Variables de participación política en las mediciones de democracia

En las investigaciones publicadas en el libro *On measuring democracy* (INKELES, 1991) se han identificado útiles variables de análisis, así como observaciones de mejoría para trabajos futuros sobre democracia y participación y, en este caso, se usarán como fuente para empezar a obtener recomendaciones y explorar posibles variables para el objeto del presente estudio, que es la medición de la participación pública.

Estas investigaciones, así como otros trabajos sobre el tema publicados durante el período de democratización de diversos países, han seguido la tendencia de la práctica política de la época, todavía enraizada en la Guerra Fría.

Variables de participación según POLITY codebook

El artículo desarrollado por Gurr, Jagers y Moore (1991) trata de una base de datos que han creado llamada *POLITY II codebook* (GURR; JAGGERS *et*

MOORE, 1989), el cual hace una identificación comparativa de dinámicas de cambio político en Europa y América Latina entre 1800 y 1986. Han seguido progresivas actualizaciones de las variables hasta 1995 con el *POLITY III codebook* (JAGGERS, GURR et MOORE, 2000) y hasta 2008⁴⁰ con el *POLITY IV* (JAGGERS, GURR et MARSCHALL, 2007). Entre las variables utilizadas, han trabajado con la participación y diferencian su medición entre dos aspectos: regulación y competitividad.

La regulación de la participación se expresa basada en las preferencias políticas, sus reglas y cuándo y cómo se expresaban. Consideran que tanto Estados unipartidarios como democráticos occidentales regulan la participación, pero lo hacen de forma diferente. Los primeros conectan la participación a través de una estructura partidaria única, con rígidos límites de diversidad de opinión; los últimos permiten una relativa estabilidad y tolerancia de grupos para competir de forma no violenta por la influencia política. La categoría considerada más negativa sería la participación no regulada (*unregulated participation*) donde faltan organizaciones políticas nacionales y duraderos y efectivos controles de régimen en la actividad política, en este caso la competición es fluida y generalmente caracterizada por conflictos armados recurrentes. Las cinco escalas (categorías) usadas se demuestran en el cuadro 16.

⁴⁰ Una nueva actualización del POLITY IV contempla informaciones hasta 2013.

Cuadro 15: Regulación de la participación en <i>POLITY codebook</i>		
Código	Nombre	Características
1	No regulado	Participación política es fluida, sin organizaciones nacionales duraderas y sin controles de régimen sistemáticos en la actividad política.
2	Faccionario/transitorio	Relativa estabilidad y grupos políticos duraderos que compiten por influencia política, pero la competición entre ellos es intensa, hostil, y frecuentemente violenta.
3	Faccionario/restringido	Formas de gobierno que oscilan más o menos regularmente entre faccionalismo y restricción: cuando un grupo protege el poder restringiendo las actividades políticas de la oposición hasta que sea desplazado a su vez.
4	Restringido	Algunas participaciones políticas organizadas son permitidas sin intenso faccionalismo, pero significantes grupos, temas y/o tipos de participación convencional son regularmente excluidos del proceso político.
5	Institucionalizado	Relativamente estable y con grupos políticos duraderos que compiten por la influencia política y posición con poco uso de coerción. No hay habituales exclusiones al proceso político.
Fuente: GURR, Ted Robert, JAGGERS, Keith, MOORE, Hill H. (1991): "The Transformation of the Western State: The Growth of Democracy, Autocracy, and State Power since 1800", pag. 75, In: INKELES, Alex (ed.) (1991): On Measuring Democracy: Its Consequences and Concomitants. New Brunswick, New Jersey. Traducción propia.		

El segundo aspecto, la competitividad de la participación, se refiere a que las preferencias a las alternativas de políticas públicas y el liderazgo pueden ser demandados en la arena política, existiendo un elevado grado de interacción civil (*civil interaction*).

Cuadro 16: Competitividad de la participación en <i>POLITY codebook</i>		
Código	Nombre	Características
1	Reprimido (<i>suppressed</i>)	Ninguna actividad de oposición significativa es permitida fuera de los rangos del régimen y del partido de gobierno.
2	Restringido/transitorio	Algunas competiciones políticas organizadas ocurren fuera del gobierno, sin divisiones relevantes, pero significantes grupos y tipos de competición política pacífica son habitualmente excluidas del proceso político.
3	Faccionario	Forma de gobierno con facciones o faccionarios/restringidos patrones de competición (como definido en regulación de la participación)
4	Transitorio	Cualquier acuerdo transitorio de los aspectos anteriores hacia el modelo Competitivo. Transiciones al Competitivo no son completas hasta que existan elecciones nacionales en base completamente competitiva.
5	Competitivo	Relativa estabilidad y grupos políticos duraderos que compiten por la influencia política y posición con poco uso de violencia y disturbio. No hay habituales exclusiones de significantes grupos.
Fuente: GURR, Ted Robert, JAGGERS, Keith, MOORE, Hill H. (1991): "The Transformation of the Western State: The Growth of Democracy, Autocracy, and State Power since 1800", In: INKELES, Alex ed. (1991): 75. Traducción propia.		

Mark Gasiorowski (1991) hace un trabajo similar al anterior buscando estudiar los determinantes de desempeño comparativo entre los regímenes políticos. Explora tres regímenes políticos básicos (democracia, totalitarismo y autoritarismo) y una variedad de subsistemas de regímenes políticos (por ejemplo, democracia parlamentaria y autoritarismo burocrático). Entre los seis temas y 35 variables contenidas en su *Political Regimes Database*, se destacan siete variables en aspectos de la participación política:

Cuadro 17: Variables de Participación Política en el *Political Regimes Database*

2) Participación Política

- a) Libertad de diálogo y prensa (sí, moderado, bajo)
- b) Libertad de asociación (sí, moderado, bajo)
- c) Libertad de organización (sí, moderado, bajo)
- d) Número y características de partidos políticos (0, 1, 2, >2, totalitario, hegemónico, predominante)
- e) Fraccionalización partidaria (índice)
- f) Partidos extremistas (izquierda, derecha, izquierda + derecha)
- g) Voto del partido extremista (porcentaje)

Fuente: GASIOROWSKI, Mark J. "The Political Regimes Project", In: INKELES (1991): 112. Traducción propia.

4.2. La participación y el proceso público en políticas de desarrollo

La creciente implementación de políticas participativas y paralelamente la presencia de la terminología participación en las variadas iniciativas públicas han provocado interés en evaluar el alcance del impacto de estas políticas y el uso y aplicación de la palabra.

La evaluación de la participación puede tornarse difícil cuando ésta es percibida de forma diferente: por un lado aquellos que ven la participación como un factor intrínsecamente apreciable/estimable; por otro los que la ven como un simple instrumento dirigido y manipulado para el cumplimiento de objetivos adversos (especialmente políticos, pero también económicos y sociales). Sin embargo, un enfoque más instrumental de la participación sería que ésta es una vía potencial de incremento de la calidad, efectividad y sostenibilidad de proyectos públicos. (VEDELD, 2001: 8)

La carencia de un concepto claro aumenta los problemas, una vez que la participación es percibida de diferentes maneras por los grupos de interés en cada posición de la sociedad, afiliación institucional y profesión (VEDELD, 2001). No es difícil descubrir que una mujer pobre del campo aprecia la participación de forma diferente que un hombre de negocios o un gerente de proyectos de un Gobierno, y un intento de convergir estas perspectivas puede ser un trabajo arduo.

A eso se refiere que la participación en las políticas de desarrollo podría tener un papel mucho más allá del estímulo al compromiso y del simple apoyo a la intervención económica. La función (y también el obstáculo) de la participación es repensada con los comentarios de Illich (1969 *apud* OAKLEY, 1991: 3), quién argumenta que el “subdesarrollo, así como constituye un caso de empobrecimiento físico, es también un estado mental [, un] nivel de conciencia”. Entendiéndolo de esta forma, los procesos de participación necesitan razonar las potenciales barreras del contexto que perpetúan el aislamiento de las personas o la ausencia de involucramiento en el desarrollo. Paulo Freire (1970) propone el término “cultura del silencio” refiriéndose a los pobres rurales que “no tienen voz, ni acceso ni tampoco participación” en actividades de desarrollo.

Entretanto hay algunos autores que han expresado falta de interés en relación a los argumentos de la participación diciendo que son meros caprichos populares. Midgeley (1986 *apud* OAKLEY, 1991: 15) señala el “*emotionally appealing case for participation*”, pero argumenta ser importante desenredar cuestiones éticas entre consideraciones teóricas y prácticas. La justificativa de este punto de vista es que en muchos proyectos de participación se evidencia un mayor cometido emocional que aspectos prácticos en los proyectos. Uphoff (1986 *apud* OAKLEY, 1991) se remite a la idea de la “pseudo participación” (*pseudo participation*), argumentando que en muchos proyectos la participación es más virtual/ilusorio que real. Los casos recurrentes sugieren casos de proyectos participativos especialmente en regiones rurales, en las cuales la retórica estaría más presente que la realidad práctica, el discurso ampliamente presente, pero pocos cambios reales en dirección y estilo que requieren para su implementación.

Es por eso que surge la necesidad de medir la eficiencia de las políticas de participación y las políticas participativas, diferenciando estos dos términos: la primera como intervenciones de coordinación y coherencia de agentes; y la segunda como actividades del ciclo de políticas que se realizan de forma participativa (evaluaciones participativas, participación en la elaboración de políticas, etc.).

Respecto a la evaluación de las iniciativas, en la práctica hay un evidente desequilibrio entre la cantidad de tiempo, dinero y energía de los Gobiernos (así como otras instituciones de desarrollo) invierten en el empeño de ciudadanos y sociedad civil en las decisiones públicas, y la cantidad de atención que ellos emplean para evaluar la efectividad e impacto de estos esfuerzos. (OCDE, 2005)

Como la OCDE (2005: 10) afirma, “si la participación ciudadana en la elaboración de políticas es un fenómeno reciente y la evaluación es por sí misma una disciplina relativamente joven, entonces seguramente se puede decir que la evaluación de la participación pública está todavía mucho más en su niñez”.

También un documento del Banco Mundial afirma que no están comúnmente aceptados los indicadores de medición de participaciones, tal vez porque los

procesos clave e impacto no podrían ser tratables/mensurables con indicadores. (VEDELD, 2001: 7)

4.2.1. Evaluando la participación pública en el ciclo de políticas

Las iniciativas participativas pueden y, según recomendaciones más recientes de las principales agencias de desarrollo, deben ser implementadas en las diferentes fases del ciclo de proyectos.

Los modelos de participación utilizados actualmente y de los cuales han habido diversas publicaciones recientes, se centran principalmente en las fases de identificación/elaboración de políticas y en la evaluación participativa, las cuales se detallarán a continuación.

4.2.1.1. Evaluación participativa: de las evaluaciones tradicionales a las evaluaciones participativas

La evaluación participativa ha sido tema de diversas publicaciones en los últimos tiempos y ha habido una amplia aplicación en políticas de desarrollo y de cooperación internacional.

Susana Corzo (2008) propone una descripción general de la evaluación participativa:

“La evaluación participativa se ubica en la fase que podríamos reconstruir desde la implementación de las políticas públicas hasta la evaluación propiamente dicha. Este tipo de evaluación implica a actores responsables de la decisión, de la ejecución y a los propios ciudadanos, coordinados, en todo momento, por una dirección experta en el desarrollo de la evaluación. Así, se describe un grupo coordinado de actores políticos, de funcionarios responsables en la ejecución de la política y de los afectados por la puesta en práctica de esa política concreta.” (CORZO FERNÁNDEZ, 2008: 477)

De esta forma, se observan los diferentes papeles de los participantes en el proceso de evaluación de una política: el responsable de la decisión (político) tiene que conocer para ser copartícipe de los resultados; los funcionarios son los mejores conocedores de la administración y poseen mayor información sobre el desarrollo de la intervención; y la población beneficiaria (los afectados) perciben

mejor las carencias y efectos de la política, y si ésta soluciona sus problemas o no.

Además de ser una vía de promoción de la transparencia pública, este proceso puede facilitar el fomento de un mejor conocimiento del papel de cada uno en el ciclo del proyecto, potenciando el control general, la inclusión y facilitando oportunidades futuras.

En España, el documento “Metodología de Evaluación de la Cooperación Española” (ESPAÑA, 2001: 90-91) expone que la participación aplicada a la formulación y evaluación de políticas públicas es muy reciente señalando la existencia de cuatro generaciones de evaluación, siendo la última una ruptura de las tres primeras:

1. Primera generación: las evaluaciones tradicionales que son iniciadas por demanda de los gestores y realizada desde la perspectiva del donante para justificar sus gastos;
2. Segunda generación: generalmente evaluaciones centradas en objetivos, describiendo patrones, fortalezas y debilidades de las intervenciones en relación con las metas prefijadas;
3. Tercera generación: sin descartar las características de las anteriores, pone énfasis en los diversos juicios y conclusiones de los propios evaluadores como su principal componente;
4. Cuarta generación: significa una ruptura conceptual y se basa fundamentalmente en la participación de los propios beneficiarios en las valoraciones, a partir de sus intereses y percepciones intrínsecas. El evaluador deja la posición de juez y pasa a ser un animador y relator de las discusiones.

Tomando como concepto de evaluación el proceso de aprendizaje que debe incluir una autocrítica y, por eso, debe promover que los implicados en la ejecución estén implicados en la evaluación y que tengan voluntad política no sólo de impulsarla, sino de aprovechar la información obtenida (BROWN (1998),

puesto que son vastas las oportunidades derivadas de la evaluación participativa.

Para su real eficiencia son señalados algunos principios de la evaluación participativa (CORZO FERNÁNDEZ, 2008: 478), los cuales serían:

- La creatividad: no hay procesos evaluativos iguales ya que los efectos de una política no son los mismos en contextos diferentes.
- La responsabilidad: cualquier decisión o acción conlleva la obligación de rendir cuentas.
- La transparencia: sería lo que frena, de forma efectiva, la corrupción.
- La consideración de la administración como un todo responsable de los efectos de eso todo: con la intención de que el ciudadano se sienta en igualdad de condiciones, su percepción debe ser que éste vea a la administración como una sola, aunque internamente tenga sus divisiones, organigramas y competencias específicas descentralizadas.
- La innovación y la igualdad a través del libre acceso a la información pública: en la medida que promueve la garantía de avances en dirección a la igualdad de oportunidades.
- La formación del ciudadano: proceso de aprendizaje que puede hacer más consciente al ciudadano de su responsabilidad en las elecciones y en los asuntos públicos.

Además de fomentar la sistematización de las informaciones y las relaciones más horizontales entre responsables de la implementación de la política, evaluadores y afectados, Aubel (2000) señala que la finalidad de involucrar a la comunidad en la actividad de evaluación sería:

1. Asegurar que la perspectiva subjetiva de las comunidades se refleje en los hallazgos y recomendaciones de la evaluación.
2. Desarrollar de forma gradual responsabilidades, habilidades y destrezas en el área de actuación entre los miembros de la comunidad.

3. Estimular tanto el aprendizaje organizacional por parte de los gestores como el aprendizaje comunitario sobre la implementación de programas.

4.2.1.2. Participación pública en la elaboración de políticas

La participación en la fase de diseño de políticas públicas es un tema de creciente importancia para las instituciones públicas como vía para el incremento de la eficiencia en sus aplicaciones:

“Involucrar los ciudadanos en el proceso de elaboración de políticas públicas es una inversión bien aconsejada y un elemento central de buena gobernanza. Eso permite a los gobiernos recurrir a fuentes más amplias de información, perspectivas y potenciales soluciones, e incrementa la calidad de las decisiones alcanzadas. Igualmente importante, eso contribuye para la construcción de confianza pública en el gobierno, elevación de la calidad de la democracia y fortalecimiento de la capacidad civil.” (OCDE, 2001, traducción propia)

Sobre este tema hay que destacar las publicaciones de la OCDE *Citizens as partners: information, consultation and public participation in policy-making* (2001) y *Evaluating public participation in policy-making* (2005), así como la experiencia del Banco Mundial en India plasmada en el libro *Participation in project preparation: lessons from World Bank-assisted projects in India* (VEDELD, 2001).

Estos libros expresan la importancia de la participación en la fase de diseño de políticas y citan prácticas en este ámbito, sin embargo señalan la escasez de capacidad específica para la evaluación del desempeño en el estímulo de la participación pública.

La participación del ciudadano en el ámbito público admite la precondition básica de la información (su acceso y diseminación), consulta y asesoría para la elaboración de políticas, y la participación activa (asociación con el gobierno) como la nueva frontera a ser superada. Los gobiernos necesitan construir y definir claramente sus instrumentos de trabajo y focalizarlos a objetivos específicos, usar los instrumentos para informar, consultar y activamente

involucrar los ciudadanos en el proceso de elaboración de políticas. (OCDE, 2001)

No siempre se tiene en cuenta que las visiones sobre la participación, generalmente, no reflejan el hecho de que la participación esté presente y es negociable en los escenarios políticos de una sociedad. Para la preparación de un proyecto es recomendado distinguir la participación en su ámbito de impacto directo: en el proceso de decisión político, en la administración, en las relaciones legales, en los intercambios económicos y en las instituciones culturales. Cada ámbito es afectado de diferentes formas por el proyecto e implican diferentes capacidades de participación de las personas. (VEDELD, 2001: 8)

Los principios orientadores de un exitoso proceso de información, consulta y participación activa de ciudadanos en la elaboración de políticas públicas citados por OCDE (2001: 15) son:

1. *Compromiso*: liderazgo y comprometimiento son necesarios en todos los niveles (por políticos, administradores y oficiales públicos).
2. *Derechos*: los derechos de los ciudadanos en relación a este proceso deben estar basados en leyes o políticas. Las obligaciones de los gobiernos deben también estar claramente establecidas. Son esenciales instituciones independientes para una supervisión que refuerce y, cuando posible, haga cumplir estos derechos.
3. *Claridad*: objetivos y límites de este proceso deben ser claramente definidos desde el principio. Las respectivas reglas y responsabilidades de los ciudadanos y gobiernos deben ser claras.
4. *Tiempo*: consulta pública y participación activa deben ser emprendidas lo antes posible en el proceso de la política pública para permitir una mejor gama de soluciones y aumento de posibilidades de que su implementación sea exitosa y el proceso más eficiente.
5. *Objetividad*: las informaciones proveídas por el gobierno durante la elaboración de políticas deben ser objetivas, completas y accesibles, para

que todos los ciudadanos tengan iguales condiciones de ejercer sus derechos de acceder a la información pública.

6. *Recursos*: adecuados recursos financieros, humanos y técnicos son necesarios para la efectividad del proceso.
7. *Coordinación*: iniciativas para informar, pedir *feedback* y consultar a ciudadanos deberían estar coordinados entre las unidades del gobierno (y otras instituciones) para enriquecer la gestión del conocimiento, garantizar la coherencia de políticas, evitar duplicidades y reducir el riesgo de la “fatiga de consultas” entre los ciudadanos y la sociedad civil. Los esfuerzos de coordinación no deberían reducir la capacidad de las unidades del gobierno de garantizar la innovación y la flexibilidad.
8. *Prestación de cuentas*: Los Gobiernos tienen la obligación de explicar el uso que hacen de las entradas de los ciudadanos recibidos a través de *feedback*, consulta pública y participación activa. Es crucial la medición para garantizar que el proceso de diseño de políticas sea abierto, transparente y administrable para el escrutinio externo y la revisión.
9. *Evaluación*: Los Gobiernos necesitan de instrumentos, información y capacidad para evaluar el desempeño en proveer información, conducir consultas y promover la participación ciudadana, a fin de adaptarse a los nuevos requerimientos y condiciones cambiantes de la elaboración de políticas.
10. *Ciudadanía activa*: Los Gobiernos se benefician de una ciudadanía activa y una sociedad civil dinámica, y pueden tomar acciones concretas para facilitar el acceso a la información y a la participación, elevar la conciencia, fortalecer la educación civil y las habilidades de la ciudadanía, así como apoyar el desarrollo del potencial y las capacidades entre las organizaciones de la sociedad civil.

Siguiendo el esquema básico de las etapas para la realización de las evaluaciones, OCDE (2005) propone una lista de cuestiones clave para la preparación de la evaluación de la participación pública:

Cuadro 18: Preparando la evaluación de la participación pública

1. ¿Cuál es el **objetivo** de la evaluación?
 - Provisión de información
 - Consulta
 - Participación pública
 - El uso de instrumentos electrónicos
2. ¿Cuál es la **propuesta** de la evaluación?
 - Para encontrar cuáles objetivos fueron alcanzados (la auditoria)
 - Para ajustar el proceso mediante la evaluación (administrativo)
 - Para documentar experiencias (aprendizaje)
3. ¿Quién **encomienda** o quién **conduce** la evaluación?
 - El servicio gubernamental directamente involucrado
 - Otros sectores gubernamentales (unidad de auditoria interna, unidad de evaluación)
 - Cuerpos de supervisión externos (parlamento, instituciones superiores de auditoria)
 - Otros (organizaciones de la sociedad civil, grupos de investigadores)
4. Si va a ser usada la **evaluación participativa**, ¿cómo será conducida?
 - Participación en la formulación de cuestiones
 - Participación en la respuesta de cuestiones
 - Participación en el análisis de resultados
 - Participación en el uso de resultados
5. ¿Qué **metodologías** serán usadas?
 - Encuesta
 - Entrevista
 - Observación
 - Revisión de documentos
6. ¿Cómo será **organizada** la evaluación?
 - ¿Cuánto va a costar la evaluación?
 - ¿Cuánto tiempo va a tomar?
 - ¿Quiénes van a recibir los resultados de la evaluación? (solamente el cuerpo que lo encargo, el público)

7. ¿Cómo será la **comunicación** y el **uso** de los resultados de la evaluación?

- ¿Hay una estrategia de comunicación?
- ¿Cuáles canales de comunicación pretenden ser usados?
- ¿Cuánto costará la diseminación de los resultados de la evaluación?
- ¿Serán usados los resultados de la evaluación? ¿Cómo?

8. ¿Existe alguna **política de evaluación** de la participación ciudadana?

- ¿Existe algún guía general de evaluación?
- ¿Están siendo desarrolladas guías específicas de evaluación de participación ciudadana?
- ¿Cómo la capacidad de evaluación está siendo desarrollada dentro de los gobiernos? (capacitaciones, colaboraciones)

Fuente: OCDE (2005): 15-17. Traducción propia.

4.3. Principales obstáculos de la gestión del proceso participativo a nivel nacional y local de políticas de desarrollo: experiencias del Banco Mundial

En el estudio llevado a cabo por el Banco Mundial en India⁴¹ (VEDELD, 2001: 23-25), los principales fallos identificados en relación a la participación en políticas de desarrollo fueron los siguientes:

- La limitada participación de beneficiarios en la preparación de las políticas.
- El escaso sentimiento de pertenencia y compromiso entre los implicados secundarios (*secondary stakeholders*⁴²).
- La falta de análisis de género y de consulta con mujeres y determinadas castas y tribus.
- La ausencia de implicación del sector privado.
- Las limitaciones en la implicación de ONG.
- La falta de atención al análisis institucional y a la formación de capacidad sistemática y estructurada.
- Los problemas en la creación de arenas sostenibles para la comunicación y el aprendizaje.

La falta de claridad en la división de responsabilidades es uno de los factores que incrementa considerablemente los problemas en la gestión de los procesos participativos. Sobre otros factores relacionados, el documento citado del Banco Mundial aún menciona que:

⁴¹ Más detalles sobre las anomalías de la participación están presentes en el texto original.

⁴² El documento de VEDELD (2001) se refiere a los *secondary stakeholders* (o *institutional stakeholders*) como los gobiernos centrales, ministerios y agencias, gobierno local, ONG, instituciones académicas, otros donantes, organizaciones e individuos con intereses variados en el proyecto (sectores privados y sociedad civil). Diferencia de los *primary stakeholders* o *primary beneficiaries* que serían hombres y mujeres, comunidades u organizaciones de base que aguardan los beneficios de un proyecto, pudiendo incluir las diversas personas afectadas por el proyecto.

- Los Gestores de equipos y prestatarios no siempre están convencidos del valor del análisis social y de la participación.
- Por limitaciones de capacidad, los análisis sociales llevados a cabo por consultores y ONG son, algunas veces, débiles, descriptivos y difíciles de ser operados, especialmente en dirigir debilidades de orden institucional.
- A menudo la participación de interesados primarios (*primary stakeholders*) no es realizada en los contextos macroeconómico o institucional nacional.
- Las restricciones de tiempo y el poco grado de involucramiento del Banco Mundial y del personal gubernamental en el proceso provocan que los resultados del análisis social no sean adecuadamente incorporados en el diseño de proyectos y en el proceso de implementación.
- Los resultados de los métodos participativos generalmente no son comunicados de vuelta a los beneficiarios concertados o para los consultores y ONG involucradas.
- Los métodos y mecanismos participativos no son tan aplicables o exactos como se asume.
- Es necesaria una mejor interacción personal directa con los interesados y más involucramiento de los especialistas sociales del citado Banco, pero proporcionar interacción es difícil por las restricciones de tiempo y presupuesto.
- Frecuentemente, los objetivos sociales no son fijados o monitoreados prudentemente como los objetivos financieros y físicos (estructurales).

4.4. La evaluación multicriterio

Una reciente contribución a la evaluación en general, y a la evaluación de aspectos sociales en particular, es la llamada evaluación multicriterio social (*social multi-criteria evaluation*).

Se ha propuesto como desafío la introducción en las evaluaciones de aspectos de la economía pública como las restricciones políticas, grupos de interés y efectos de colusión (oposición).

Está fundada en los conceptos de la teoría de los sistemas complejos (*complex system theory*) y la filosofía, y trata de la inconmensurabilidad técnica y social.

Esta perspectiva ha sido de relevancia para la economía ecológica y una forma de auxiliar en la precisión del análisis coste-beneficio, agregando un soporte multidimensional a este último con la inclusión de técnicas de medida de factores sociales, ambientales, entre otros aspectos anteriormente considerados como no mensurables.

MUNDA (2003) analiza también desde la perspectiva de la evaluación multidimensional social la inconmensurabilidad de la participación pública, la ética y la transparencia. Señala que, desde los procesos de decisión, las personas locales tienen calidad que supera la mera verificación del proceso público, pero también presentan capacidad de crear, imaginar soluciones y reformular problemas que el técnico más acreditado y con buenas intenciones, podría no detectar naturalmente.

Añade que el proceso de diálogo debe ser agregado crecientemente al marco del *multi-criteria decision analysis* (MCDA)⁴³, señalando que la ética juega un papel importante en el proceso de decisión, especialmente cuando la decisión de unos actores del escenario político resulta un serio impacto en otras personas.

Los diversos estudios e instrumentos de evaluación multicriterio, incluso con el uso de recursos de análisis multivariada, son relevantes para el desarrollo y la

⁴³ También conocido como *multi-criteria decision making* (MCDM).

puesta a prueba de la metodología de evaluación de la participación pública, tema del presente estudio.

RESUMEN DEL MARCO TEÓRICO PARA LA INVESTIGACIÓN

Políticas públicas y participación

Como se ha visto en los capítulos anteriores, la evolución desde los modelos burocráticos hacia la Nueva Gestión ha potenciado la humanización de las perspectivas organizativas y ha favorecido el incremento de la participación en las organizaciones. En los años 80 la adaptación de estos nuevos conceptos a la gestión pública favoreció que las instituciones del Estado vieran en la participación ciudadana una oportunidad para mejores resultados y formas de gestión que beneficiaran a la legitimación de acciones públicas, mejora de impactos, elevación de la satisfacción de los ciudadanos, incrementos en los mecanismos de diseño de proyectos, etc.

De cualquier forma, esta transacción a la gestión participativa fue y es todo un reto, especialmente para las instituciones públicas. Se trata de un tema nuevo y, además, iniciativas del proceso de Democracia Participativa están siendo experimentadas en diversas partes del mundo y en diferentes ámbitos. Esas iniciativas de participación pública son actualmente implementadas, sobretudo, en dos momentos del ciclo de proyectos: durante la elaboración de políticas y durante la evaluación.

Estas teorías adoptan como premisa el modelo de racionalidad en las políticas públicas, por el cual el ciudadano y las organizaciones toman sus decisiones de forma racional y guiada por sus intereses.

Análisis y evaluación de políticas públicas

Hay que determinar las evoluciones teóricas de las políticas públicas para entender las transformaciones que han sufrido y, con eso, entender las bases conceptuales que forman el campo de estudio del análisis y la evaluación de las políticas públicas.

Se toma como premisa que el análisis de políticas públicas sería, como se ha analizado en el capítulo 2, el conjunto de técnicas utilizadas para acercarse a entender los posibles efectos de una política. También puede ser entendida como una práctica posterior a una política, más conocida como la evaluación *ex post*.

Se observa que Lowi (1964) clasifica las políticas con base en el impacto real o esperado en la sociedad, además de citar que para cada tipo de política es posible encontrar un tipo específico de relación política, o sea, estructuras o “escenarios de poder” (*arenas of power*). En función de esta perspectiva, se considera relevante para la implementación de políticas en un sector específico, el estudio de los *stakeholders*, así como entender cómo éstos se relacionan, pudiéndose utilizar para este último los instrumentos del análisis de redes.

Sabatier (1993) también hace una referencia a la existencia de infravaloración del papel de las ideas y de las interacciones entre los actores en las políticas en los análisis de políticas, considerando este tipo de análisis importante para entender las fuerzas que impulsan o evitan cambios.

Este foco de estudio estaría inserido dentro de la clasificación del análisis de políticas públicas del Manual de Políticas Públicas de Oxford (MORAN; REIN; *et* GOODIN, 2006), concretamente en el apartado del Análisis de políticas para la democracia, por buscar la “medición de la habilidad de los gobiernos para intervenir estratégicamente en la compleja red del sistema de reparto de políticas que fomenten mejor acceso a la información, corrijan el desequilibrio de poder [...] y favorezcan la construcción social entre grupos de interés (*stakeholders*) y la creación de escenarios y esferas de discusión/participación pública”. Al mismo tiempo, no puede estar separado de otros apartados de la citada clasificación como el rompecabezas, escucha crítica y el asesoramiento de políticas.

Por la división propuesta por Bobrow y Dryzek (1987) y Parson (1995), el análisis de red y de la participación pública podrían estar inserido en disposiciones analíticas de estructuras sociales; proceso político y de políticas; política comparada y también administración.

La evaluación de la participación pública

Como se ha podido ver en las referencias de las teorías, en las publicaciones mencionadas de algunos organismos internacionales, así como en las prácticas de coordinación de políticas en materia de cooperación internacional y de políticas participativas, la evaluación de políticas participativas es un tema muy reciente y hay pocos estudios sistematizados sobre el mismo.

La recopilación de documentos de medición de la democracia y los aspectos teóricos de análisis y evaluación de políticas públicas son relevantes como punto de partida para el diseño de una propuesta de instrumento sistemático de evaluación de la participación pública.

Asimismo, como no podría ser de otra forma, esta participación pública está intrínsecamente relacionada con las relaciones de poder e influencia. Es por eso que, aliados al desarrollo de un estudio de participación pública, es importante para la implementación de políticas la aplicación de los instrumentos de análisis de redes sociales y de grupos de interés (*stakeholders*), temas que pueden auxiliar, además, para acciones de proyectos internacionales de desarrollo.

Las contribuciones de la evaluación multi-criterio, por su parte, pueden agregar valor y experiencia en lo que se refiere a la aplicación de la metodología de la evaluación de la participación pública.

PARTE 3:
LA METODOLOGÍA CIENTÍFICA
Y
EL ESTUDIO EMPÍRICO

CAPÍTULO 5. UNA PROPUESTA MULTIVARIANTE DE ÍNDICE DE PARTICIPACIÓN PÚBLICA

Como se ha visto en los capítulos anteriores, es muy reciente la investigación encaminada a analizar y evaluar la participación ciudadana, especialmente si se hace referencia a la aplicación en políticas de cooperación al desarrollo.

A partir de este capítulo se profundizará la aportación novedosa e innovadora de la presente investigación que es la construcción del Índice de Participación Pública (IPP), un instrumento que sea capaz de medir el nivel de capacidad/potencialidad de la participación.

En el presente capítulo se detallará la metodología usada para construir el Índice, la propuesta multivariante de la participación pública, los componentes que consideramos relevantes para el IPP y sus explicaciones, el sistema de indicadores propuesto inicialmente y la versión finalizada para este trabajo, y explicaciones sobre la construcción del Índice sintético de participación pública.

5.1. Metodología para la investigación

La carencia de información y/o su difusión es un problema clave, ya sea por falta de capacidad o de control.

El estudio propone una metodología de índice sintético de participación pública que permite la identificación de los indicadores que influyen en el involucramiento ciudadano en las acciones gubernamentales.

Determinación del universo o población

Este estudio abarcó sobre todo la experiencia del personal del proyecto Observatorio Socioeconómico Estratégico (OEST) de la Universidad de Málaga

en las regiones donde actuaba la ONG malagueña Paz y Desarrollo⁴⁴, en el ámbito del Convenio que abarcaba el proyecto, y que fueron las siguientes:

Cuadro 19: Viajes y zonas de actuación del proyecto Observatorio Socioeconómico Estratégico (OSEST)	
País	Zona
Timor Oriental	Distritos de Baucau y Viqueque
Vietnam	Provincias de Thanh Hóa y Nghệ An
Ecuador	Comunidades kichwa de la Amazonia ecuatoriana ubicadas en la provincia de Orellana (municipios de Loreto y Orellana)
El Salvador	Municipio de Nahuizalco (extensible a la micro región de la cual forma parte)
Fuente: Elaboración propia.	

Determinación de la muestra

La muestra estuvo definida en gran parte por las oportunidades que se tuvo de tomar contacto con los actores e instituciones de relevancia y agregaron experiencias y conocimientos para la presente investigación.

Durante las visitas en el ámbito del proyecto OSEST se ha podido reunir con más de 100 instituciones diferentes y tratar de diferentes temas relacionados con el desarrollo, la participación pública y la gobernanza nacional y local.

Tipo de investigación

La metodología principal de investigación para el desarrollo del marco teórico ha sido el método analítico, a partir de una recopilación de fuentes de información

⁴⁴ La ONG Paz y Desarrollo fue con la cual la Universidad de Málaga (UMA) firmó un convenio para llevar a cabo el proyecto Observatorio Socioeconómico Estratégico (OSEST) en apoyo a iniciativas de cooperación al desarrollo en Ecuador, El Salvador, Vietnam y Timor Oriental.

bibliográfica sobre los temas relevantes relacionados con las políticas públicas, la participación pública (aquí también tratada como participación ciudadana), la cooperación al desarrollo, el análisis y evaluación de políticas, y la selección de las mismas.

Una relevante fuente de información es el trabajo de campo en las distintas regiones de los mencionados países integrantes del Observatorio Socioeconómico Estratégico, así como las entrevistas con personas e instituciones políticas, sociales, económicas y académicas relevantes en estos países a través de un método empírico analítico.

Para un mejor conocimiento de las regiones y para el desarrollo de los indicadores que compondrían el análisis y la evaluación de las potencialidades de participación pública, se aplica el acopio de informaciones cuantitativas y estadísticas.

Además, se usa la observación científica para el diseño de los principales indicadores identificados para el análisis y la evaluación de las potencialidades de la participación pública, los cuales serían aplicados y probados en realidades y contextos concretos, empleándose para ello un método hipotético deductivo.

Cuadro 20: Metodología y objetivos de la aplicación del estudio

Metodología	Objetivos de su aplicación
Fuentes bibliográficas	Marco teórico y conceptual y estudios de caso
Trabajo de campo y entrevistas	Visitas técnicas y entrevistas con personas e instituciones políticas, sociales, económicas y académicas
Informaciones cuantitativas y estadísticas	Principales datos estadísticos de los países a analizar, y, cuando sea posible, de las regiones concretas.
Fuente: Elaboración propia.	

Alcance temporal

Para la evaluación de la participación pública se hace una identificación y se trata de probar su validez con datos que estén disponibles en el período de estudio y preferiblemente en fecha similar entre los países investigados, el cual puede ser modificado en función de las necesidades de la investigación y de la información disponible. Con todo ello, se pretende observar la factibilidad y utilidad de la metodología propuesta.

Alcance de los resultados

Para medir el alcance de los resultados se toma en cuenta que la metodología de evaluación de la participación pública tiene un carácter experimental.

Fuentes de información

Las publicaciones relevantes sobre el tema y sobre todo las experiencias de campo como resultado de las reuniones con los actores locales son las principales fuentes de información para la construcción de los indicadores que componen el Índice de Participación Pública.

Asimismo, las fuentes de información que alimentan a los indicadores para la evaluación de la participación pública son primordialmente secundarias, especialmente de organizaciones que publican informes e indicadores periódicamente y de forma sistemática.

5.2. Propuesta multivariante de la participación pública: indicadores de análisis y evaluación

Hemos presentado, en los capítulos anteriores, el debate sobre los indicadores que evalúan contextos de democracia y contextos políticos, así como abarcamos la teoría de la participación ciudadana y las metodologías que se acercaban a evaluarla.

En este apartado, de forma novedosa, se introducen algunos factores que se han identificado como determinantes para el análisis y la evaluación de las potencialidades de participación pública, los cuales se desarrollan en esta

investigación a fin de diseñar una propuesta de indicadores que sistematice una comparación y/o evolución de las potencialidades de la participación.

En cuanto a estos indicadores que podrían medir una participación exitosa, se introducen unas cuestiones analizadas por VEDELD (2001):

“No hay un acuerdo común en relación a los indicadores para medir el éxito de la participación, porque los principales procesos y los principales impactos no son susceptibles de indicadores. Incluso hay menos acuerdo sobre la forma en que la participación puede ser medida en la fase de preparación. ¿Cómo es posible medir si los actores principales involucrados han sido suficientemente representados o si los miembros de una organización de base comunitaria que han participado en un proyecto verdaderamente han colaborado o han sido empoderados? ¿Cómo es posible medir si el nivel de participación de un grupo social afecta el diseño del proyecto o si la consulta con una organización lleva a un mayor nivel de compromiso? ¿Cómo se puede distinguir los efectos de los diseños de proyectos con participación de los beneficiarios directos de los métodos más indirectos de evaluaciones sociales, cuando estos métodos están estrechamente integrados?”⁴⁵

(Vedeld, 2001; 6)

La presente investigación asume el desafío sugerido por Trond Vedeld (2001). Considerándose la carencia de propuestas estructuradas de indicadores para medir el nivel de éxito de la participación en políticas públicas, este trabajo propone inicialmente algunos aspectos a ser observados respecto al tema de estudio, con la finalidad de que puedan ser desglosados en indicadores, los cuales, como hemos descrito anteriormente, proceden mayoritariamente de las experiencias sobre el terreno vividas en Timor Oriental, Vietnam, Ecuador y El Salvador.

⁴⁵ Texto original: “There are no commonly agreed on indicators for measuring successful participation, because the key processes and impacts are not amenable to indicators. There is even less agreement on the way in which participation can be measured in the preparation phase. How is it possible to measure whether the primary stakeholders involved have been fairly represented or whether the members of a community—based organization who have participated on a project have truly collaborated or become empowered? How is it possible to measure whether the level of participation of a social group affects project design or whether consultation with an organization leads to a higher level of commitment? How can one distinguish the effects on projects design of direct beneficiary participation from the more indirect methods of social assessments, when these methods are closely integrated?”

5.2.1 Los componentes relevantes que influyen en el afán de los ciudadanos a la participación pública

Educación:

El nivel de educación medio y sus disparidades es un factor que crea diferentes condiciones y habilidades de participación en los procesos de políticas públicas. Por lo tanto, el nivel de educación promedio puede ser un importante indicador de análisis de las capacidades efectivas de participación, especialmente cuando se hablan de procesos más estratégicos de actuación.

El porcentaje de personal con cierto nivel de formación académica (licenciados, por ejemplo) puede aproximar al grado de concentración/dispersión de las capacidades de decisión e influencia.

Además, la educación y la participación pública se retroalimentan y favorecen, en conjunto, el impulso al desarrollo. Según Belmira Bueno (2007: 1197), la “educación, entonces, tendría un papel esencial en la posibilidad de mediar violencia y apoyar formas de organizar la participación pública para hacer frente a las desigualdades sociales, económicas y educativas existentes”⁴⁶.

Arendt (2006), en su libro *Crisis in Education*, señalaba que “la educación es el punto en el que decidimos si amamos el mundo lo suficiente como para asumir la responsabilidad por ello y, por la misma razón, salvarlo de la ruina que el que, a excepción de la renovación, a excepción de la llegada de lo nuevo y lo joven, sería inevitable”⁴⁷.

Paulo Freire, en sus diversos libros como *Pedagogía del Oprimido* (2005), *Educação como prática da liberdade* (1967), *Educação e mudança* (1979) y muchos otros, ha destacado, con base en la perspectiva de la pedagogía crítica, la importancia de la educación como instrumento de cambio, desde la práctica dialéctica del objeto de estudio con la realidad.

⁴⁶ Texto original: “*Education, then, would have an essential role in the possibility of mediating violence and supporting ways of organizing civil involvement to address the existing social, economic and educational inequalities.*”

⁴⁷ Texto original: “*Education is the point at which we decide whether we love the world enough to assume responsibility for it and by the same token save it from that ruin which, except for renewal, except for the coming of the new and the young, would be inevitable.*”

Desarrollo económico y Dependencias

Las condiciones de insuficiencia económica son factores que pueden influir en la capacidad de implicación en la vida política en detrimento al tiempo de dedicación al trabajo que provea la seguridad alimentaria de su familia o comunidad.

Además, la condición de dependencia económica de algunos individuos frente a otros participantes definirá en la vida política su libertad de hablar, en un contexto similar al de sumisión. Por lo tanto, menores niveles de desigualdad económica entre sus ciudadanos es un factor relevante para la eficiencia de la participación pública.

Con esa línea de pensamiento tenemos, desde la cooperación internacional, dos opuestos en los aspectos de independencia. Cuando se emplean proyectos de cooperación internacional, en general se emplean métodos participativos de diseño y elaboración de proyectos. Sin embargo, a lo largo de su ejecución, se ven que las iniciativas crean cierto nivel de dependencia de las poblaciones y de los gobiernos locales a los recursos provenientes de exterior, lo que es un obstáculo para la capacidad de decisión de las poblaciones locales. Sin embargo, a nivel nacional, que es nuestro foco de estudio, el porcentaje de recursos originarios de proyectos de cooperación internacional en una zona específica puede ser un factor importante para la identificación del nivel de dependencia de las instituciones de la zona de actuación frente a las instituciones internacionales.

Sistema político y libertades

Es evidente que el sistema político puede ser determinante para construir las condiciones de participación pública, clarificar ámbitos de actuación y áreas de influencia. A pesar de que sobresalen en el occidente las estructuras democráticas, identificamos diferentes estructuras políticas en el mundo en la sociedad actual.

En este ámbito se pueden destacar dos aspectos relevantes de medición de la participación pública: primero, que el régimen político nacional favorece o no la

participación política y de qué forma; segundo, si existe legislación que defina de forma clara las competencias entre los diferentes niveles de gobierno, etc.

Asimismo, una legislación que garantice los derechos fundamentales es crucial para el respeto a la dignidad de la persona humana, y eso influye directamente en la apertura de los ciudadanos a la participación. Como Ricardo Hermany (2007: 213) afirma, “la idea de participación [...] no se consolida desvinculada de la garantía de los derechos y de las libertades fundamentales”⁴⁸.

Histórico de crisis y conflictos

Crisis y conflictos recientes desatados en la zona han dado lugar a una relevante inestabilidad que puede ser un factor que inhiba a muchos actores a una libre participación en el escenario público. Por lo tanto, se propone la identificación o construcción de un indicador que evalúa el nivel de riesgo o de conflictividad latente. Por ejemplo, la mayor cercanía temporal a situaciones conflictivas puede favorecer el miedo de la población en involucrarse en las decisiones públicas y, por lo tanto, afectaría a una menor participación pública e incluso la pertenencia, militancia o no a ciertas organizaciones, partidos, etc., en el pasado o incluso en el presente.

Género, cultura e idiomas

En algunas realidades las diferencias culturales y de lenguas pueden ser una barrera en las comunicaciones y favorecer a un relevante distanciamiento a los procesos de decisión. Para este aspecto, transcribo una parte del libro *O Roteiro do Oriente* del diplomático y escritor Nelson Tabajara de Oliveira (1935) que, de forma humorística, describe la situación que ha pasado en su viaje a países africanos y asiáticos:

“Mi parloteo había sufrido hasta entonces un duro golpe, porque había muchos días ya que no podía hablar con soltura, y era tanto mi desaliento por no ser capaz de ampliar u opinar sobre cuestiones que percibía discutidas con ceguera, que formé en mi mente la convicción de que más que las fronteras, más que la religión, las tradiciones, los costumbres y la enseñanza, más que todo, los

⁴⁸ Texto original: “A idéia de participação [...] não se consolida desvinculada da garantia de direitos e das liberdades fundamentais.

*hombres están separados por los idiomas.*⁴⁹ (OLIVEIRA, 1935: 92-93, traducción propia)

Respecto a la cuestión de género, el equipo de los Informes de Desarrollo Humano (IDH) de las Naciones Unidas ha creado y propuesto dos indicadores bien estructurados sobre el tema. El primero sería el Índice de desarrollo relativo al género (IDG) que toma los aspectos del IDH de forma comparativa entre hombres y mujeres. El segundo indicador, el Índice de potenciación de género (IPG), refleja más directamente la realidad de la participación política y económica de la mujer.

El tema de género fue incluido en el Índice por considerar, como afirma Noeleen Heyzer, entonces directora ejecutiva de UNIFEM, en su presentación del libro editado por Paloma de Villota (2003: 8) “Economía y género: Macroeconomía, política fiscal y liberalización, Análisis de su impacto sobre las mujeres”, que “las desigualdades de género en cuanto al acceso y el control sobre la tierra, el capital, la capacidad profesional y el tiempo no sólo representan un obstáculo para la capacidad de las mujeres para salir de la pobreza, sino que también debilitan el desarrollo económico. [...] La política económica, por ende, no sólo tiene un impacto de género, sino que la desigualdad de género, en sí misma, afecta la consecución de los objetivos macroeconómicos.” El libro también señala, lo que es de conocimiento común en el mundo de la actualidad, que el peso de la pobreza recae con mayor crudeza sobre las mujeres. Por lo tanto, su empoderamiento es importante para la definición participativa del rumbo del desarrollo en un país y tema clave para el debate de la inclusión social.

Transparencia administrativa e Integración Institucional

Sobre la transparencia administrativa y la integración institucional, se resalta la idea de Sánchez Morón (1980) de que la transparencia y la apertura de la Administración al ciudadano por medio de la información y sin intermediarios

⁴⁹ Texto original: “A minha tagarelice havia sofrido até então um rude golpe, pois havia muitos dias já que eu não conseguia conversar desembaraçadamente, e era tanto o meu acabrunhamento por não poder me expandir ou opinar em assuntos que percebia debatidos com cegueira, que formei no meu espirito a convicção de que mais que as fronteiras, mais que a religião, os usos, os costumes e a doutrina, mais que tudo os homens estão separados pelos idiomas.”

organizacionales puede ser un primer paso de reforma de las instituciones públicas para promover la participación. Pueden estar vinculadas a la evaluación de la participación exitosa la presencia de información democrática, organizaciones sociales independientes y relativamente autónomas y descentralización (fundamentalmente territorial) en forma de representación política electiva. La organización *Transparencia Internacional*⁵⁰ (TI) se destaca por su labor de desarrollar indicadores referentes al tema de la transparencia administrativa de los Estados.

Otro aspecto relevante es la existencia de redes en el ámbito de actuación y el nivel de personificación de las instituciones (una persona como centro de la organización), a pesar de ser una variable compleja y muy dinámica, que usa como instrumentos el análisis de redes (*network analysis*) y el análisis de interesados (*stakeholder analysis*).

Servicios de comunicación, información e infraestructura

Para que se cumpla el uso democrático de la información disponible por el Estado es necesario que los ciudadanos estén en posesión de infraestructuras y servicios mínimos de comunicación e información, entre ellos la accesibilidad a Internet (y sus costes) y, en casos más específicos, la electricidad.

La Comisión Económica para la Europa de las Naciones Unidas (*United Nations Economic Commission for Europe* - UNECE) aprobó en 1998 la creación de la Convención de Aarhus sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en asuntos ambientales, con el objetivo de empoderar las personas con los derechos para acceder fácilmente a la información, participar efectivamente en la toma de decisiones en materia ambiental y buscar la justicia en caso de violación de sus derechos, protegiendo el derecho de toda persona a vivir en un medio ambiente adecuado para su salud y bienestar.

⁵⁰ Transparencia Internacional (TI) es una organización no gubernamental dedicada a combatir la corrupción a escala universal, congregando a la sociedad civil, sector privado y los gobiernos en una amplia coalición global. Se fundó en 1993 y, con sede en Berlín, Alemania, opera en más de 100 países. Publica anualmente el Índice de Percepción de Corrupción, una lista corporativa de corrupción a nivel mundial.

En diversos países del mundo, se están implementando instrumentos de transparencia y difusión de información en las administraciones públicas. Sin embargo, todavía hay un largo camino para que esas informaciones sean realmente fiables, tengan un trato estadístico de calidad, posean recursos que faciliten su accesibilidad por los ciudadanos y sean usadas hábilmente por los tomadores de decisión para la implementación de sus políticas.

Otros componentes relevantes que no se han incluido en la propuesta

Uno de los factores considerados inicialmente para la composición del índice ha sido el “Ámbito de actuación (sector y área)”, que sería la medición de la cantidad de organizaciones dentro de un mismo nivel de actuación (Gobierno central, local, ONGs, empresas privadas) y sector (agricultura, infraestructura,...) y, a partir de eso, la medición de los recursos potenciales de creación de alianzas y redes que pudieran influir de forma organizada y positiva en las políticas públicas.

Esa evaluación reflejaría la dedicación y concentración de los recursos nacionales y sobre todo internacionales en un mismo sector, lo que sería un factor positivo para el desarrollo de la temática en un país o territorio. Sin embargo, se repensó que el número de instituciones y/o el monto total alto en un mismo sector no necesariamente indicarían éxito en su desarrollo.

Asimismo, se ha identificado la dificultad de recopilación de este tipo de información, incluso por las instituciones oficiales de cada país. También se identificó que la creación de un indicador que sintetice un contexto tan dinámico como son las redes de relaciones interinstitucionales sería difícil e impreciso. Por esos motivos, ese componente fue excluido del índice. Sin embargo, se hace hincapié en la importancia, desde la perspectiva cualitativa y sectorial, del análisis del número, del nivel de actuación de las instituciones involucradas (*stakeholders*) y de centralidad de los vínculos (alianzas y redes).

Recurriendo a la geometría, la participación pública podría ser representada de la siguiente forma, según sus componentes: Educación, Desarrollo económico y Dependencias, Sistema político y libertades, Ámbitos de actuación, Histórico de crisis y conflictos, Género, cultura e idiomas, Transparencia administrativa e

integración institucional, y Servicios de comunicación, información e infraestructuras.

Gráfico 7: Componentes de la participación pública



Fuente: elaboración propia.

5.2.2 La construcción del sistema de indicadores

Una vez identificadas las variables más relevantes que influyen en la participación pública, la principal dificultad para la elaboración del índice de participación pública es, sin duda, la escasa disponibilidad de información estadística. Por lo tanto, como el diseño y la pretendida aplicación de indicadores

se emplean en realidades de elevada carencia de este tipo de información, se utiliza como premisa el intento de limitar y simplificar los indicadores usados, al mismo tiempo en que los datos deben responder de la mejor forma posible la realidad de la participación pública en los contextos estudiados.

Asimismo, teniendo en cuenta que en algunos países menos desarrollados la obtención de datos estadísticos es difícil, sobre todo cuando se refieren a realidades locales, así como su fiabilidad puede ser discutible entre los propios actores del país, se tratará de usar indicadores relevantes, sobre todo aquellos producidos por organizaciones internacionales, los cuales producen informaciones homogéneas y de forma frecuente para diferentes países. Entre estas organizaciones podemos citar los indicadores presentes en los Informes de Desarrollo Humano⁵¹ de la Organización de las Naciones Unidas, las identificaciones comparativas internacionales de la organización “Transparencia Internacional” y las medidas del nivel de democracia de diferentes países.

5.2.2.1 Una propuesta inicial de los indicadores

Como resultado del primer estudio de los indicadores, presentado para la investigación tutelada y defendido en 2009, se propusieron los siguientes indicadores:

⁵¹ Los cinco indicadores de desarrollo humano usados en el Informe de Desarrollo Humano 2007-2008 son: Índice de desarrollo humano (IDH), Índice de pobreza humana para países en desarrollo (IPH-1), Índice de pobreza humana para una selección de países de la OCDE (IPH-2), Índice de desarrollo relativo al género (IDG), e Índice de potenciación de género (IPG). Detalles de cálculo de los cinco indicadores de desarrollo humano en la “Nota técnica 1” del Informe de Desarrollo Humano 2007-2008, pág. 357-362.

Cuadro 21: Propuesta inicial de indicadores para la medición de la participación pública

Componente	Indicador y su escala de medición
Educación	1. Índice de educación (IDH/PNUD) ⁵² 2. Porcentaje de la población con educación superior (%) 3. Tasa de analfabetismo de adultos (%) (IDH/PNUD)
Desarrollo económico y Dependencias	4. Índice del PIB (IDH/PNUD) ⁵³ 5. Índice Gini (desigualdad de ingresos y gastos) ⁵⁴
Sistema político y libertades	6. Variables de Participación Política (Political Regimes Database) 7. Presencia de legislación sobre la división de competencias entre niveles de gobierno (sí, no, reciente de cuantos años y su aplicación/difusión) 8. Constitución y legislación vigente y en plenas condiciones de ejercicio.
Ámbitos de actuación	9. Muy relacionado a las variables de Participación Política (libertad de organizarse), medir amplia presencia de organizaciones en el mismo sector y nivel de gobierno, así como niveles de asociación.
Histórico de crisis y conflictos	10. Presencia histórica (sí o no) de relevantes crisis y/o conflictos y distancia histórica

⁵² Compuesta por porcentajes de la Tasa de alfabetización de adultos y la Tasa bruta combinada de matriculación en primaria, secundaria y terciaria, con ponderaciones de 2/3 y 1/3, respectivamente.

⁵³ Se calcula utilizando el PIB per cápita ajustado (PPA en US\$) en escala logarítmica.

⁵⁴ Inequality in income or expenditure presente en el 2007/2008 Human Development Report <<http://hdrstats.undp.org/indicators/145.html>>. Fuente: HDRO calculation based on data on income or expenditure from World Bank. 2007b. World Development Indicators 2007. CD-ROM. Washington, D.C.

Género, cultura e idiomas	11. Índice de desarrollo relativo al género (IDG) 12. Índice de potenciación de género (IPG) 13. Cantidad de idiomas/población y diferencias en porcentaje de hablantes de cada idioma (aspectos estadísticos a ser adaptados y detallados)
Transparencia administrativa e integración institucional	14. Índice de percepción de la corrupción (Transparencia Internacional)
Servicios de comunicación, información e infraestructuras	15. Agencias de estadística de cada país (por definir)
Fuente: elaboración propia.	

5.2.2.2 *Indicadores de la propuesta inicial que fueron excluidos*

Como se afirmaba en el trabajo presentado de la investigación tutelada, la lista de aspectos convertibles en indicadores era una propuesta inicial no finalizada y se pretendía una constante revisión de la misma durante las siguientes etapas del estudio. Asimismo, ya se hablaba de que las propuestas de análisis buscan aproximarse a una tendencia social, sin pretender necesariamente presentar la completa realidad (lo que sería imposible) de las regiones estudiadas.

Con base en eso, durante la construcción del sistema de indicadores, con el fin de concretar los indicadores que conformarían el Índice de Participación Pública, se identificaron que algunas propuestas de indicadores pedían datos que serían, a pesar de importantes, escasos o que no podrían ser calculados con fiabilidad. Por eso fueron excluidos de la propuesta consolidada. Estos indicadores y las debidas justificativas de su retirada están detallados abajo:

Educación

Índice de educación (IDH/PNUD)⁵⁵: es un indicador que resume la tasa de alfabetización de adultos y la tasa bruta de matriculación escolar. El Índice fue parcialmente excluido del sistema propuesto porque, además de que ya fue incluida la tasa de alfabetización de adultos en el Índice de participación pública, lo que, por lo tanto, provocaría una duplicidad, se considera que la tasa bruta de matriculación escolar no sería relevante para el Índice de este estudio.

Porcentaje de la población con educación superior (%): en razón de disponibilidad de indicador para el objetivo pretendido de evaluar el nivel mínimo de educación para participación en discusiones políticas, se ha sustituido el indicador de “porcentaje de la población con educación superior” por el indicador de “población con al menos alguna educación secundaria”.

Tasa de analfabetismo de adultos (%) (IDH/PNUD): igualmente en razón de disponibilidad del indicador, se propuso una readaptación y sustitución del

⁵⁵ Compuesta por porcentajes de la Tasa de alfabetización de adultos y la Tasa bruta combinada de matriculación en primaria, secundaria y terciaria, con ponderaciones de 2/3 y 1/3, respectivamente.

indicador “Tasa de analfabetismo de adultos” por la “Tasa de alfabetización de adultos”.

Desarrollo económico y Dependencias

Índice del PIB (IDH/PNUD): a la hora de recopilar los datos, fue difícil para los investigadores encontrar sistemáticamente esta información. Asimismo, un índice del PIB no tendría, necesariamente, un reflejo claro y evidente en el estímulo para la participación. Si se desea evaluar el poder adquisitivo en referencia a las diferencias entre la población, el Coeficiente de Gini, incluido en el Índice, se hará cargo de aportar información relevante (de valor) al Índice.

Sistema político y libertades

Variables de Participación Política (Political Regimes Database): esta base de datos, que se ha producido y publicado parcialmente en el libro “Midiendo la Democracia”, no fue encontrado para acceso en la época que se estaba construyendo el Índice. Asimismo, una posible tendencia ideológica de las variables ha sugerido no incluirlas en el presente estudio, pero con la intención de realizar un estudio más profundo futuro para su posible inclusión en el Índice.

Presencia de legislación sobre la división de competencias entre niveles de gobierno (sí, no, reciente de cuantos años y su aplicación/difusión): a pesar de ser un tema extremadamente importante y que se ha pensado para la construcción de futuros indicadores, para la aplicación del presente estudio, no hay información sistematizada y un método normalizado de comparación entre diferentes países sobre el tema. Además, es un tema sensiblemente subjetivo y que requeriría de la construcción de un estudio específico.

Constitución y legislación vigente y en plenas condiciones de ejercicio: igualmente, como en el caso anterior, esta propuesta de indicador es sensiblemente subjetivo para este estudio específico.

Ámbitos de actuación

Muy relacionado a las variables de Participación Política (libertad de organizarse), se trata de medir amplia presencia de organizaciones en el mismo

sector y nivel de gobierno, así como niveles de asociación: esta seguramente es una de las informaciones más difíciles de tener en el terreno, incluso para los Gobiernos nacionales y locales que reciben cooperación y carecen de datos sobre las instituciones que actúan en su territorio. Por lo tanto, a pesar de ser igualmente importante y de que ya se había empezado a realizar este trabajo, el presente estudio no tiene condiciones de recopilar datos de todos los agentes que actúan en un sector y lugar y, asimismo, ninguna o poquísimos en el mundo podrían sistemáticamente registrar y conocer todos esos datos.

Género, cultura e idiomas

El *Índice de potenciación de género (IPG)* fue excluido, *manteniéndose el Índice de desarrollo relativo al género o Índice de Desigualdad de Género (Gender Inequality Index) (IDG)*, que es una medida compuesta que refleja la desigualdad en los logros entre hombres y mujeres en tres dimensiones: salud reproductiva, empoderamiento y mercado de trabajo.

Servicios de comunicación, información e infraestructuras

Agencias de estadística de cada país (por definir): muchas agencias de estadística en países del sur existen, pero no son operativas o son operadas únicamente por agentes internacionales, sobre todo por la escasez de mano de obra local cualificada, lo que las hacen generalmente insostenibles. Además, carecen de informaciones internacionales sistematizadas aplicables al tema que puedan satisfacer a la propuesta.

5.2.2.3 *La propuesta consolidada de los indicadores*

Después de identificados aquellos indicadores que serían excluidos de la propuesta inicial, se han sustituido o agregado otros indicadores que, por su significancia y disponibilidad (producción constante y fiable), tendrían una alta relevancia en el Índice.

Asimismo, con el objetivo de facilitar la visualización del sistema de indicadores, se dividieron los indicadores en tres categorías: indicadores económicos (IE), indicadores políticos (IP) e indicadores sociales (IS).

Este estudio plantea, de forma novedosa e innovadora, los siguientes indicadores que compondrán la propuesta consolidada del Índice de Participación Pública:

Cuadro 22: Propuesta de indicadores para la medición de la participación pública				
Componente	Indicador y su escala de medición	Justificación	Aspectos Positivos	Aspectos Negativos
Indicador económico (IE) Desarrollo y Desigualdad	<p>1. IE.1. Índice de Desarrollo Humano ajustado por la Desigualdad (IDH-D)</p> <p>Memoria de cálculo: Se usa el valor original directamente de la fuente. No hubo cálculo, puesto que el valor original ya está comprendido entre 0 y 1.</p> <p>Fuente de verificación: Informes de Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)</p>	<p>Plantea un valor del IDH ajustado a las desigualdades en tres dimensiones básicas del desarrollo humano: renta, educación y salud.</p> <p>Posibilita una visión más amplia del nivel de desarrollo humano, considerando estas dimensiones, así como la desigualdad en la población sobre estos factores. Es un indicador que va más allá del IDH nacional, por lo que también hace hincapié en el factor desigualdad.</p>	<p>Es un indicador de fácil obtención y que, por si, ya resume tanto los indicadores del desarrollo humano (renta, educación y salud) como el factor desigualdad en este desarrollo.</p>	<p>Como los demás indicadores, es igualmente limitado en su amplitud y, por lo tanto, la interpretación de sus valores debe ser cuidadosa.</p>

Indicador económico (IE) Desarrollo económico y Dependencias	<p>2. IE.2. Índice Gini (desigualdad de ingresos y gastos)⁵⁶</p> <p>Memoria de cálculo:</p> <p>El valor más alto del Coeficiente será considerado 1 (máximo) y el menor (mínimo) como 0,4 (indicando que, a pesar de las diferencias, no es posible no haber participación cuando hay mucha desigualdad). Los demás valores se calcularán en este intervalo.</p> <p>Para el caso de 2015, se utilizan como base los datos del Informe de 2014 (que posee datos del IDH 2003-2012):</p> <p>Valor Mínimo: Sweden 25,0</p>	Es aplicado como un factor de cálculo de la desigualdad de distribución de la renta. Esta desigualdad de renta refleja igualmente la desigualdad de poder y de influencia, que impactan en la participación pública.	Es un indicador accesible en diversas fuentes, incluyendo las bases de datos del Banco Mundial y del PNUD.	Requiere de una producción contante de información.
---	--	--	--	---

⁵⁶ Inequality in income or expenditure presente en el Informe de Desarrollo Humano 2007/2008 <<http://hdrstats.undp.org/indicators/145.html>>. Fuente: HDRO calculation based on data on income or expenditure from World Bank. 2007b. World Development Indicators 2007. CD-ROM. Washington, D.C.

	<p>Valor Máximo Seychelles 65,8 Fórmula: $(65,8 - x.\mu + 0,4)$ $\mu = (1 - 0,4).0,1 / (\text{valor máximo} - \text{valor mínimo})$ $\mu=0,0147$ em 2003-2012.</p> <p>Fuente de verificación: Informes del Banco Mundial o Informes de Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)</p>			
<p>Indicador económico (IE)</p> <p>Acceso a Internet</p>	<p>3. IE.3. Usuarios de Internet (% de la población)</p> <p>Memoria de cálculo: Valor original, que se encuentra en porcentaje, dividido por 100.</p> <p>Fuente de verificación:</p>	<p>Es un indicador íntimamente vinculado a la posibilidad de la población acceder a informaciones más amplias, incluso de sus propios Gobiernos. Hoy en día Internet es un instrumento muy importante de transparencia y gobernanza. Sin embargo, depende</p>	<p>Es un indicador que está disponible en la base de datos (completa) del Índice de Desarrollo Humano del PNUD, por lo tanto, de fácil obtención.</p>	<p>A pesar de Internet ser la principal vía de comunicación en la sociedad moderna, no es la única vía. Asimismo, en comunidades de desarrollo económico más bajo, el acceso a Internet sobre todo por los jóvenes viene facilitando su comunicación con el</p>

	Informes de Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)	fundamentalmente de la disponibilidad del servicio por empresas privadas.		mundo externo y distanciando su relación con su propia comunidad.
Indicador político (IP) Transparencia administrativa e integración institucional	<p>4. IP.1. Índice de percepción de la corrupción (Transparencia Internacional)</p> <p>Memoria de cálculo: Logaritmo de 10 (diez) sustraído de 1 (uno) de los valores originales de la organización internacional, hasta 3 (tres) casas decimales.</p> <p>Fuente de verificación: Informes anuales de la organización Transparencia Internacional</p>	<p>Refleja la perspectiva de la población sobre la gestión pública, lo que influye en su forma de relacionarse con la administración pública. Mientras más se cree en la administración pública, la población se permitirá participar más en los procesos decisorios. De lo contrario, habrá más conflictos y enfrentamientos, influyendo en más inestabilidad política.</p>	<p>Es un indicador relevante y producido por una institución reconocida internacionalmente. Posibilita la relación de que, mientras más la población perciba que existe corrupción en el Gobierno, más recelos tendrá en participar de las decisiones públicas y menos ganas tendrá de hacerlo.</p>	<p>Se destaca que el indicador es de percepción de la población sobre la corrupción y no la evaluación de la corrupción en sí. Asimismo, puede existir la perspectiva de que, mientras más se confía en la administración pública, la población siente menos la necesidad de participar. Sin embargo, el Índice es de potencial de participación, o sea, las condiciones personales y el potencial que hay para que el ciudadano participe de los procesos decisorios del poder público.</p>

<p>Indicador político (IP)</p> <p>Histórico de crisis y conflictos</p>	<p>5. IP.2. Presencia histórica (sí o no) de relevantes crisis y/o conflictos y distancia histórica</p> <p>Memoria de cálculo:</p> <p>Al considerar que el cambio de generación sería de 15 años, se emplea que un intervalo de 15 años sin conflictos se reduciría por la mitad el sentimiento de conflictividad, inestabilidad o falta de paz, lo que posibilitaría un mejor empeño en la participación pública y la construcción del desarrollo. Más de 30 años sería la obtención de la puntuación máxima 1.</p> <p>Fuente de verificación:</p> <p>Referencias relevantes de la historia del país y/o la convergencia de</p>	<p>Sea por la posibilidad de la presencia de grupos conflictivos en el poder, sea por los miedos y los traumas, recientes contextos de conflicto influyen considerablemente en la estabilidad de las instituciones públicas, en la economía y en el ímpetu del ciudadano común de participar en las decisiones del Estado.</p>	<p>Es una forma de incluir en el Índice una variable presente en la mente de la población, que influye en sus acciones o en sus inacciones públicas, y es un obstáculo que no siempre es fácil de percibir y es considerada por los análisis de intervención para la cooperación al desarrollo.</p>	<p>Como en los seres humanos, cada sociedad trata de sus “heridas” de forma diferente y el tiempo de cicatrización también lo es, lo que influiría en los resultados del indicador. Sin embargo, en razón de la necesidad de sistematización del indicador, esas diferencias no son consideradas.</p>
--	--	--	---	---

	estos datos en el CIA World Factbook			
Indicador político (IP) Confianza en los demás	<p>6. IP.3. La confianza en los demás (% que contesta que confían)⁵⁷</p> <p>Memoria de cálculo:</p> <p>El valor más alto del indicador original será considerado 1 (máximo) y el menor (mínimo) como 0,2 (indicando que, a pesar de la falta de confianza, puede haber un 20% de involucramiento en las decisiones públicas, motivadas por el interés propio).</p> <p>Los demás datos se calcularán en este intervalo, para el IPP de 2015 (con datos de 2009-2011):</p>	Íntimamente vinculado con el indicador anterior, la confianza en el prójimo, tema de este indicador, es fundamental para el afán del individuo en participar en las decisiones públicas.	De fácil obtención en la base de datos del Informe de Desarrollo Humano.	Es un indicador que puede ser considerado relativamente frágil y subjetivo, puesto que la pregunta es generalista (confío: confío en todos los demás; y no confío: no confío en nadie). Sin embargo, sabiendo que tiene un contenido especialmente político, se puede considerar suficientemente útil y fiable para el presente estudio. Depende de su manutención y continua actualización en la base de datos de los próximos Informes de Desarrollo Humano.

⁵⁷ Explicación en idioma original del indicador "Trust in other people": Percentage of respondents answering "can be trusted" to the Gallup World Poll question, "Generally speaking, would you say that most people can be trusted or that you have to be careful in dealing with people?"

	<p>Valor Máximo (VMax): Dinamarca 60</p> <p>Valor Mínimo (Vmin) Líbano e Albania 7</p> <p>Fórmula IDH: $x - Vmin / VMax - Vmin$</p> <p>Fuente de verificación: Gallup World Poll, igualmente disponible sistemáticamente en el Informe de Desarrollo Humano del PNUD</p>			
<p>Indicador político (IP)</p> <p>Libertad de elección</p>	<p>7. IP.4. Libertad de elección (% satisfecho)⁵⁸</p> <p>Memoria de cálculo: Valor original, que se encuentra en porcentaje, dividido por 100.</p> <p>Fuente de verificación:</p>	<p>La libertad de elección puede influir directamente en la posibilidad y el interés del individuo de participar en espacios públicos de decisión.</p>	<p>De fácil obtención en la base de datos del Informe de Desarrollo Humano, refleja una condición de libertad muy importante para que la participación pública sea realmente verdadera.</p>	<p>Como el indicador anterior, puede ser considerado relativamente subjetivo, pero refleja una condición muy útil para el Índice de participación pública. Depende de su mantenimiento y continua actualización en la base de datos de</p>

⁵⁸ Explicación en idioma original del indicador "Satisfaction with freedom of choice": Percentage of respondents answering "satisfied" to the Gallup World Poll question, "In this country, are you satisfied or dissatisfied with your freedom to choose what you do with your life?"

	Gallup World Poll, igualmente disponible sistemáticamente en el Informe de Desarrollo Humano del PNUD			los próximos Informes de Desarrollo Humano.
Indicador social (IS) Educación	<p>8. IS.1. Tasa de alfabetización de adultos (%) (IDH/PNUD)</p> <p>Memoria de cálculo: Valor original, que se encuentra en porcentaje, dividido por 100.</p> <p>Fuente de verificación: Informes de Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)</p>	En el ser humano, tener la capacidad de leer influye no solamente en las habilidades humanas con las letras, sino que igualmente interfiere en su autoconfianza y en su capacidad de expresar su opinión, factores clave de la participación pública.	Es un indicador que refleja la capacidad poblacional (porcentaje de la población) capaz de leer y, por lo siguiente, comprender y expresar mínimamente su opinión.	Puede que, no siempre, la alfabetización sea imprescindible para la capacidad de expresarse del individuo. Por otro lado, igualmente puede que la alfabetización no sea suficiente para romper con el miedo y otros obstáculos que inviabilizan la capacidad de sistematización y externalización de ideas.
	9. IS.2. Población con al menos alguna educación secundaria (%) ⁵⁹	El estudio hace hincapié que, por la experiencia en el terreno, el nivel de educación es	El indicador refleja un porcentaje de la población que tendría un nivel de	El indicador no evalúa el nivel de calidad de la educación secundaria en los países, reflejando

⁵⁹ Porcentaje de la población con edad de 25 años o más que alcanzaron al menos el nivel secundario de educación.

	<p>Memoria de cálculo:</p> <p>Valor original, que se encuentra en porcentaje, dividido por 100.</p> <p>Fuente de verificación:</p> <p>Informes de Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)</p>	<p>fundamental para llevar a cabo la participación pública, sea por los políticos y administradores públicos que viabilizarán la participación, sea por los ciudadanos que sabrán con más claridad dónde y cómo hacerlo. Se diferencia del indicador anterior por ir más allá de la capacidad educativa básica (alfabetización).</p>	<p>conocimiento suficiente no solo para la lectura, sino que también de la posibilidad de comprensión mínima para su capacidad de actuación e influencia en el contexto político.</p>	<p>que el conocimiento sería igual entre los años de escuela en los diferentes países, lo que se sabe que no es verdad.</p>
<p>Indicador social (IS)</p> <p>Idiomas y culturas</p>	<p>10.IS.3. Cantidad de idiomas/población y diferencias en porcentaje de hablantes de cada idioma (aspectos estadísticos a ser adaptados y detallados)</p> <p>Memoria de cálculo:</p> <p>Si el número de idiomas está por encima de los</p>	<p>En muchos países el idioma es un obstáculo considerable para la comunicación entre personas y el pleno entendimiento. Diferencias idiomáticas dan indicios de profundas diferencias culturales, identificadas sobre todo (y a veces únicamente) por los grupos de los idiomas minoritarios.</p>	<p>Trae a la luz una manifestación de las minoría, aquellas que generalmente son excluidas de los procesos de participación, incluyendo en el Índice el tema clave del obstáculo idiomático para la comunicación.</p>	<p>Además de no ser un indicador fácil de ser calculado, hay dos puntos conflictivos: 1) No siempre se tienen los registros de todos los idiomas hablados en un país/región; 2) La discusión para la inclusión de idiomas y/o dialectos no es clara; 3) No es plenamente fiable evaluar si los idiomas "diferentes" son</p>

	<p>10, recibirá una puntuación 0,5, que indicaría que hasta por lo menos 50% de su población tendría dificultad de participación (expresión, diálogo etc.). Por lo tanto, además de ser un indicador de diferencias lingüísticas, también lo es en relación a las diferencias culturales. Su cálculo se realiza de la siguiente forma:</p> <p> $> 10 \text{ idiomas} = 0,5$ $9 > \text{Idiom} > 6 = 0,6$ $5 > \text{Idiom} > 3 = 0,7$ $\text{Idiom} = 2 = 0,8$ $1 \text{ idioma} = 1$ </p> <p>Fuente de verificación:</p> <p>Referencias relevantes de la historia y cultura del país. Como resumen, es posible encontrar la convergencia de estos</p>			<p>realmente hablados por la población; y 4) principalmente, no siempre los hablantes de un idioma específico "diferente" tiene dificultad en hablar un idioma común.</p>
--	--	--	--	---

	datos en el CIA World Factbook			
Indicador social (IS) Género	<p>11.IS.4. Índice de Desigualdad de Género (IDG)</p> <p>Memoria de cálculo: Se usa el valor original directamente de la fuente. No hubo cálculo, puesto que el valor original ya está comprendido entre 0 y 1.</p> <p>Fuente de verificación: Informes de Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)</p>	La igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres es un factor primordial para medir la igualdad social de participación pública.	El IDG, de disponibilidad accesible por la base de datos del Informe de Desarrollo Humano, es una medida compuesta que refleja la desigualdad en los logros entre hombres y mujeres en tres dimensiones: salud reproductiva, empoderamiento y mercado de trabajo.	Es un Índice que se limita a tres variables: salud reproductiva, empoderamiento y mercado de trabajo.
Fuente: elaboración propia.				

Esta lista de aspectos convertibles en indicadores es una propuesta inicial no finalizada y se pretende una constante revisión de la misma durante las siguientes etapas de la presente investigación. Las propuestas de análisis buscan aproximarse a una tendencia social, sin pretender necesariamente presentar la plena realidad de las regiones estudiadas.

5.3. Índice sintético de participación pública

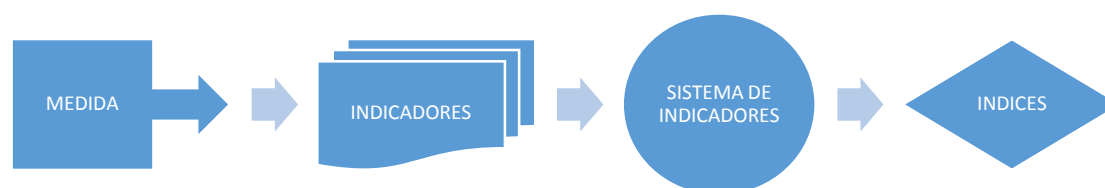
Como Marcos Bonaño y Pablo Podadera (2013: 347) afirman, “de cara a la toma de decisiones, resulta muy útil manejar una única medida que sintetice la información considerada”.

De la misma forma, Boratto Viana (2012: 64, traducción propia) afirma que, “aunque muchos factores influyen en la toma de decisión, los índices son una importante herramienta, cuyo efecto más significativo quizás sea hacer visible un problema”⁶⁰. Afirma todavía que, a pesar de la existencia de diferentes indicadores e índices, el PIB continúa siendo el más importante en el área económica, así como el Índice de Desarrollo Humano (IDH) en el área social.

La construcción del índice o indicador sintético del presente estudio busca la medición del grado de avance hacia el incremento de la participación de los ciudadanos en los procesos decisorios públicos, por medio del uso de un numerario común para agregar los indicadores.

⁶⁰ Texto original: “Embora muitos fatores influenciem na tomada de decisão, os índices são uma importante ferramenta, cujo efeito mais significativo talvez seja tornar visível um problema”.

Gráfico 8: Construcción de un índice o indicador sistémico



Fuente: adaptación de MARCOS BONAÑO, Juan Marcos y PODADERA RIVERA, Pablo (2013: 348).

Vale resaltar que el sistema de indicadores propuesto en este estudio no cierra el desafío de evaluar la participación pública, sino que debe ser considerado un punto de partida para el largo camino en la construcción de un sistema de indicadores consensuado sobre el tema.

En los siguientes capítulos presentaremos una visión general de los países estudiados, la aplicación de la metodología con los indicadores seleccionados y el análisis estadístico de las variables.

6.1. Introducción

El interés por este estudio proviene de la actividad que el investigador ha desarrollado conjuntamente con la Universidad de Málaga (UMA) en el ámbito del proyecto Observatorio Socioeconómico Estratégico (OSEST), coordinado por el profesor Dr. Pablo Podadera Rivera. El proyecto se sitúa en el ámbito de un convenio con la ONGD Asociación por la Paz y el Desarrollo (PyD) y fue financiado por la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID).

El citado proyecto fue implementado en cuatro países: Timor Oriental, Vietnam, Ecuador y El Salvador; escogidos por la ONGD y la UMA según sus actividades y necesidades y según las prioridades de la Cooperación Española.

Es por eso que las principales premisas y conclusiones estarán ampliamente influenciadas y dirigidas según las experiencias vividas en los contextos de actuación de los proyectos en estos países, además de las experiencias profesionales y personales del investigador en otros países como Brasil, Guinea Bissau, Bolivia, Honduras y Marruecos, así como en las sedes de la Organización de las Naciones Unidas en Nueva York (Estados Unidos de América) y Brasilia (Brasil).

La colaboración del citado investigador en el proyecto comenzó a finales de 2007, siendo a partir de 2008 cuando se llevó a cabo una serie de visitas técnicas que se relacionan a continuación, y sobre las cuales el propio investigador elaboró diversos informes.

Cuadro 23: Visitas técnicas a Timor Oriental, Vietnam, Ecuador y El Salvador

País	Período de la misión	Ámbito de actuación
Timor Oriental	08 a 30 de abril de 2008 13 julio a 05 agosto de 2009	Nacional y distritos de Baucau y Viqueque
Vietnam	1 a 29 de junio de 2008	Nacional y algunas localidades de las provincias de Than Hoa y Nghe An.
Ecuador	27 de octubre a 25 de noviembre de 2008	Nacional y provincia de Orellana
El Salvador	25 de nov. a 13 de diciembre de 2008	Nacional y departamento de Sonsonate (municipio de Nahuizalco)
Fuente: elaboración propia.		

Durante estas misiones se han desarrollado diversas actividades como reuniones, mesas de trabajo, visitas de campo, capacitaciones, asesoramientos, (re)identificaciones de actores con el fin de promover, entre los objetivos del OSEST, la creación de un espacios de coordinación de actores de desarrollo (instituciones locales, donantes, beneficiarios, etc.) y de informaciones estadísticas que posibilitaran mayor eficiencia en las prácticas de cada organización en las siguientes áreas temáticas por país:

Timor Oriental	Agricultura, pesca y micro negocios
Vietnam	Igualdad de género y violencia doméstica
Ecuador	Calidad de vida de comunidades indígenas kichwa de la Amazonia ecuatoriana
El Salvador	Reducción de riesgo de desastres naturales, reducción de vulnerabilidad a situaciones de pobreza y restablecimiento de capacidades afectadas por desastres

6.2. Un estudio comparativo entre Timor Oriental, Vietnam, Ecuador y El Salvador

Es en el ámbito de los trabajos con el Observatorio anteriormente citado en el que se ha desarrollado esta investigación, buscando identificar los principales instrumentos de análisis y evaluación de la coordinación entre los actores de desarrollo en cada región citada.

En el intento de aproximarse a una visión más general de los cuatro países, se realizó un análisis general y resumido de las regiones donde el proyecto actuaba, lo cual se ha plasmado de forma sintetizada en los siguientes cuadros:

Cuadro 24: Análisis territorial interno (factores de crecimiento y cohesión, actores etc.)

<i>Regiones</i>	<i>Factores de crecimiento económico y cohesión social</i>	<i>Actores (y proyectos, prioridades...)</i>
Orellana (Ecuador)	<ul style="list-style-type: none"> • Explotación de petróleo • Explotación maderera • Turismo (especialmente comunitario) • La producción agrícola es considerable gracias a la fertilidad del suelo y las favorables condiciones climáticas. • El sector ganadero es también rentable y productivo 	<p><i>Convergencias positivas:</i> Alta preocupación nacional, Comunidad Internacional, otros países de Sudamérica, Organización de las Naciones Unidas (ONU), Tratado Amazónico.</p> <p><i>Posibles hostilidades:</i> Empresas petroleras, otras regiones turísticas de la región, sistema financiero,</p>
Nahuizalco (El Salvador)	<ul style="list-style-type: none"> • Importantes etnias de El Salvador habitan en esta provincia. • Baja dispersión territorial. • Lengua nativa propia. • Identidad cultura fuerte, que permite la cohesión entre su población, valores, mitos y creencias propias • Cuenta como una buena vía terrestre de fácil conectividades con la capital, llamada La Vía de las Flores • Casco urbano con adecuados servicios básicos. • Actividad comercial artesanal reconocida a nivel nacional. • Biodiversidad. • Potencial turístico ecológico y turismo cultural étnico 	<p><i>Convergencias positivas:</i> Autoridad gubernamental, ONGDs, Movimiento indígena, Agencias de Cooperación Internacional y específicamente de: Suiza, España, EUA, Italia.</p> <p><i>Posibles hostilidades:</i> Intermediarios, Municipios con similar producción que Nahuizalco, Sector pequeño de empresarios.</p>
Thanh Hoa (Vietnam)	<ul style="list-style-type: none"> • Exportación de bienes y mano de obra. • Mano de obra abundante y barata. • Floreciente industria del Turismo. • Abundancia y variedad de recursos naturales. • Remesas de los emigrantes. • Apertura comercial e integración internacional. • Altas tasas de crecimiento. • Revisión del marco legal que asegure el paso de una economía planificada a una economía de mercado. • Plan de Reforma Administrativa 2001-2010 que pretende favorecer el clima de inversiones. • Tendencia creciente a la exportación de bienes con mayor valor añadido. • Crecimiento económico que ha sido combinado con una mejora en la calidad de vida y el desarrollo de la salud y la educación. 	<p><i>Convergencias positivas:</i> Gobierno de Vietnam, el Banco Asiático de Desarrollo, la Comisión Europea, la Agencia Japonesa de Cooperación, el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, la FAO, el Fondo Internacional para el Desarrollo de la Agricultura (FIDA), las Naciones Unidas,</p> <p><i>Posibles hostilidades:</i> Grupos ecologistas, empresas con intereses económicos en la zona, grupos con culturas muy arraigadas y poco flexibles, los grupos sociales contrarios a la apertura comercial y social.</p>

	<ul style="list-style-type: none"> • Relativa equidad social (Índice Gini 2005 37%). • Aunque hay abundancia de minorías étnicas, hay una dominante que representa a más del 80% de la población: Etnia Kinh (vietnamitas). • La filosofía confucionista como elemento de cohesión social: la clave de la ética confuciana es “Jen”, traducido de diversos modos como 'intuición humana', 'amor', 'bondad' y 'humanidad'. “Jen” es una virtud suprema que representa las mejores cualidades humanas. 	
Baucau y Viqueque (Timor Oriental)	<ul style="list-style-type: none"> • Agropecuaria y pesca (cultivo de subsistencia) • Potencial turístico en Baucau, pero sin infraestructura. • Aeropuerto en Baucau • La esperanzas de un futuro mejor están depositadas en la posibilidad de explotación de las reservas de petróleo en el océano que ya rinde al gobierno más de US \$40 millones anuales, y al éxito de la exportación de productos agroalimentarios. • En 2005, la previsión de crecimiento del PIB se situó en un 3%. 	<p><i>Convergencias positivas:</i> Comunidad Internacional, ONU, Banco Mundial, Portugal.</p> <p><i>Posibles hostilidades:</i> Australia, Indonesia, ex-guerrilleros, otros países turísticos de la región,</p>
Fuente: Adaptado de BARBOSA DE LIMA; OLAYA ESPINOZA; et DÍAZ ALCAIDE (2007b).		

Cuadro 25: Análisis territorial externo

<i>Región</i>	<i>Entorno nacional</i>	<i>Entorno internacional</i>
Orellana (Ecuador)	Considerada prioritaria dentro de la inversión social que el Gobierno debería realizar, ya que, a pesar de ser esta provincia importante en la extracción de petróleo, se coloca dentro del mapa de pobreza en el quintil rojo donde ésta va desde el 59,427 al 69,037 haciendo que esta provincia sea prioritaria en la focalización de recursos que tienen que realizar tanto el Ministerio de Bienestar Social con la política social ecuatoriana y el Fondo de Solidaridad. Es la provincia más reciente creada en Ecuador	Es el 2º país más pobre de América del Sur Posee alta dependencia del exterior, especialmente de los Estados Unidos (EE.UU.). Alto flujo migratorio hacia EE.UU. y España Se inserta en un flujo de unión y tendencia política sudamericana, liderado por Venezuela
Nahuizalco (El Salvador)	Esta zona es considerada prioritaria por el Fondo de inversión social de El Salvador, por ubicarse dentro del mapa de pobreza en una categoría alta, además es considerada por su importancia artesanal dentro del mapa turístico del país	Buenas relaciones internacionales y con los países vecinos. Entrada de importante suma de remesas de los emigrantes. Economía dolarizada
Thanh Hoa (Vietnam)	La provincia de Thanh Hoa es considerada dentro de Vietnam como una región con un importante potencial de desarrollo y de atracción de inversiones, gracias a la potencialidad de su agricultura, del sector turístico y de las buenas comunicaciones con la capital, de la que tan sólo dista 137 km. Una prueba de este potencial es el proyecto de la empresa americana Eminece Group que prevé establecer en Thanh Hoa una fábrica de acero, cuya inversión está valorada en 30 billones de dólares. Esto ha sido posible gracias a que la zona empresarial de <i>Nghi Son</i> (en el centro de Thanh Hoa) cuenta con un puerto de agua profunda y buenas comunicaciones.	La política de “multilateralidad y diversificación” de las relaciones internacionales ha ayudado a Vietnam a integrarse en la economía regional y mundial. Actualmente Vietnam mantiene relaciones diplomáticas con 167 países, y ha firmado acuerdos bilaterales y multilaterales con cerca de 80 naciones. El país ha alcanzado el status de MFN (Most Favored Nation; Nación Más favorecida) por lo que se establece como un país normal para el intercambio internacional. Vietnam ha firmado acuerdos de cooperación comercial con la Unión Europea en 1992, entró a formar parte de la ASEAN (Asociación de Naciones del Sureste Asiático) en 1995, de la AFTA (Asociación Asiática de Libre Comercio) en 1996 y de la APEC (Cooperación Económica Asia Pacífico) en 1998. También ha suscrito Acuerdos Bilaterales con los EE.UU. en el año 2000 y ha sido nombrado miembro de la Organización Mundial de Comercio (OMC) el 11 de enero de 2007.
Baucau y Viqueque (Timor Oriental)	Alto flujo de migración, especialmente masculina, de estas regiones hacia la capital Díli, el centro económico del país. Baucau: mayor aeropuerto del país Mayores productores de arroz del país	El café es el único producto primario significativo para una mejora futura de la balanza comercial del país, pero hay poca participación de la región en esta producción

Fuente: Adaptado de BARBOSA DE LIMA; OLAYA ESPINOZA; et DÍAZ ALCAIDE (2007b).

El análisis general presentado en estos cuadros fue desarrollado con anterioridad a las visitas técnicas y con base en datos recopilados por el grupo de investigadores que desarrollaron la investigación preliminar y cuya similitud fue contrastada y confirmada con la realidad local.

Otras informaciones relevantes sobre cada región fueron determinadas durante las visitas técnicas realizadas por el investigador y están recopiladas en los Informes elaborados tras cada misión.

6.3. Principales aspectos identificados de la coordinación de actores y participación

Se pudo observar la existencia de un elevado interés en el desarrollo y la coordinación de actores con vistas a incrementar el impacto en el desarrollo de las regiones. Sin embargo, las condiciones institucionales, económicas, entre otros aspectos, han afectado a la creación de políticas participativas que permitan crear una mayor relación, inserción e intervención en las políticas públicas, tal y como se describen a continuación.

6.3.1. Carencias de información y coordinación

En estos países, y más concretamente en las localidades del interior donde se implementaban los proyectos, el investigador ha identificado diversas carencias, entre ellas la falta de información estadística sistematizada, simplificada y abierta; y las singularidades en la visión de la participación y la coordinación. Estas características advienen especialmente de las diferencias en las condiciones y estructuras políticas; de las libertades económicas y sociales; de la educación; y de la dependencia a la cooperación internacional.

En la mayoría de estos países se pudieron encontrar algunas iniciativas de coordinación de actores (donantes, ONG, etc.), sin embargo, éstos han jugado más bien un papel de meros interlocutores que desempeñar una real coordinación y coherencia de políticas, lo cual, muchas veces se ha debido a la falta de flexibilidad de muchas instituciones frente a los planes de trabajo definidos en la base de sus organizaciones y a la falta de conocimientos técnicos y estadísticos que enmarquen las decisiones políticas, entre otras razones.

6.3.2. Carencias investigativas

Se han podido identificar algunos instrumentos y mecanismos de participación comunitaria en proyectos e iniciativas, generalmente en los ámbitos de la ejecución y evaluación, pero raramente en procesos decisorios. Además, algunas capacidades institucionales y ambientes de actuación han limitado y relativizado las actividades participativas presenciadas.

En el proceso de recopilación de documentos, poco se ha encontrado en el ámbito académico a nivel internacional sobre la coordinación de organizaciones en procesos decisorios de cooperación internacional al desarrollo.

Por ello, se hizo el esfuerzo de identificar instrumentos eficaces que posibilitaran evaluar a los actores, sus relaciones, su poder de influencia e intereses, además de mecanismos eficaces de promoción de la coordinación y participación. No se ha encontrado, hasta el momento, alguna iniciativa que se destaque para la coordinación de políticas entre instituciones diferentes, o sea, coordinación efectiva con acciones externas a la propia institución que la promueve.

6.4. Datos Comparativos

Como introducción al análisis de las potencialidades de participación pública de los Ecuador, El Salvador, Vietnam y Timor Oriental, así como España y Brasil, se presentan a seguir algunos gráficos comparativos de estos países, siguiendo una estructura, con datos más actuales, de dos estudios realizados en 2007, que son el “Estudio comparado sobre Timor Oriental, Vietnam, El Salvador y Ecuador” (BARBOSA DE LIMA; DÍAZ ALCAIDE; KOUMA; *et* PARADA, 2007) y el “Plan Estratégico en Red para Orellana (Ecuador), Nahuizalco (El Salvador), Than-Hoa (Vietnam), Baucau y Viqueque (Timor Oriental)” (BARBOSA DE LIMA; OLAYA ESPINOZA; *et* DÍAZ ALCAIDE, 2007). Este comparativo nos brinda una mejor visión de algunas diferencias entre los países en cuanto al nivel de desarrollo y principales problemas.

El gráfico 9 del Índice de Desarrollo Humano (IDH) demuestra una gran diferencia del Desarrollo Humano entre los países estudiados. A pesar del mejoramiento a lo largo de los últimos años, todavía hay una distancia considerable de los países más pobres a los más desarrollados.

En los gráficos 10 y 11, referentes respectivamente al Producto Interno Bruto (PIB) en mil millones de dólares estadounidenses y el PIB *per capita* de los países estudiados, vemos que el PIB *per capita* acompaña considerablemente el gráfico del IDH. Además, el PIB de Brasil se destaca por su valor alto, sin embargo es afectado por el igualmente alto número de habitantes del país, reduciendo el valor del PIB *per capita* por debajo de España. En los últimos años hubo un incremento del Producto Interno Bruto (PIB), especialmente de Vietnam y Ecuador. Podemos observar el bajo valor del PIB y del PIB *per capita* de Timor Oriental y su disparidad en comparación a los valores más altos.

El gráfico 12 demuestra que el Coeficiente de Gini, que mide el nivel de desigualdad en la población de un país, es más alto en Brasil, seguido de Ecuador y El Salvador. Los valores de esta indicador de desigualdad son más bajos para Vietnam y España. No hay valores disponibles del coeficiente de Gini para Timor Oriental. Según esta información, podemos observar que la

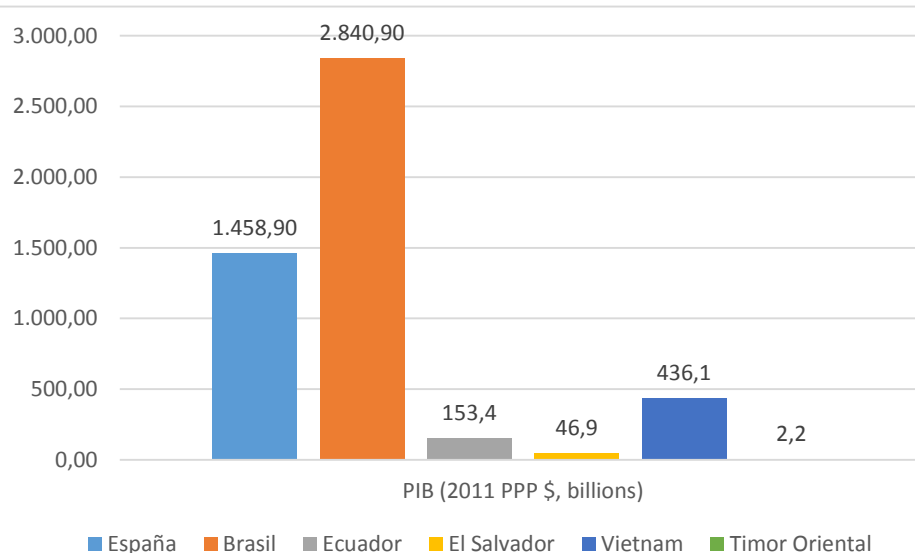
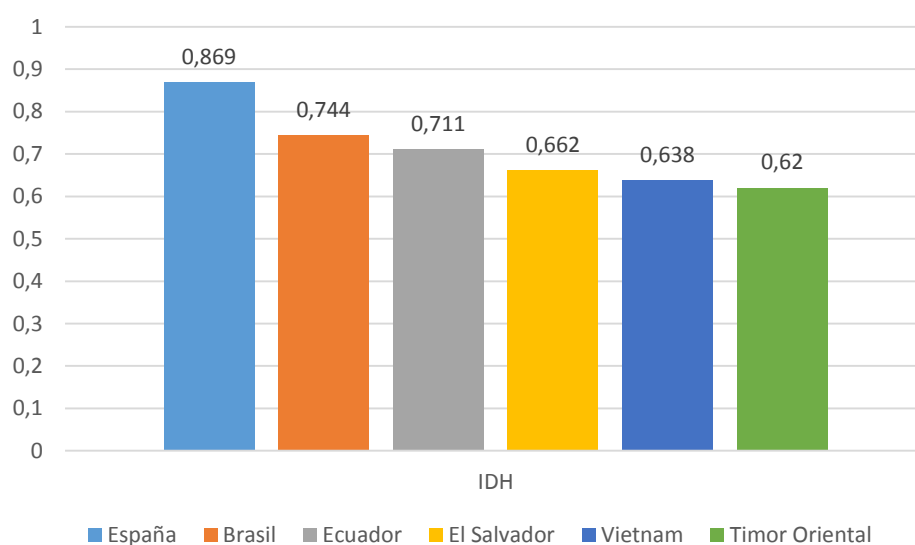
desigualdad es uno de los principales problemas de los países de América Latina.

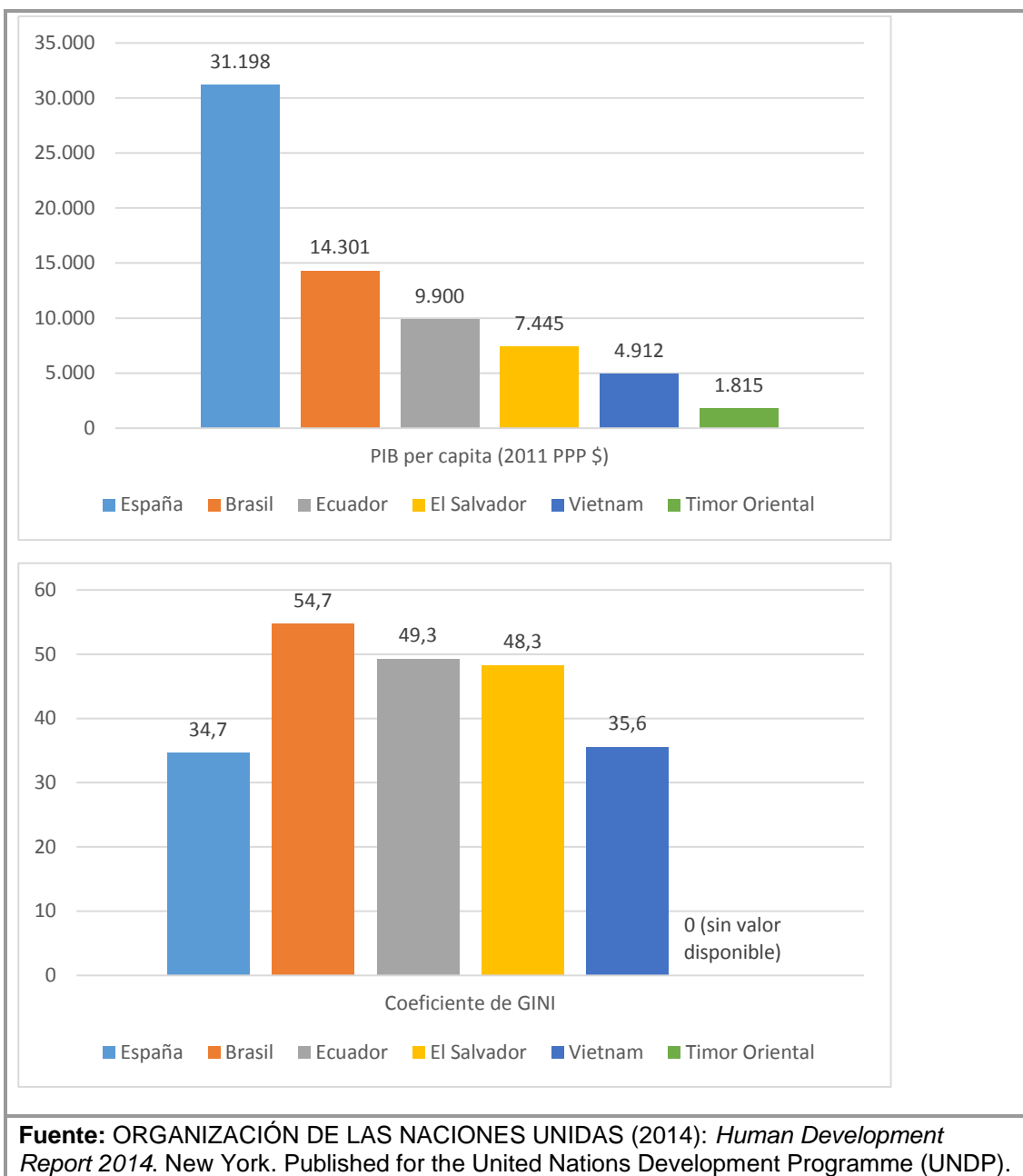
Gráfico 9: Comparativo del Índice de Desarrollo Humano (2013)

Gráfico 10: Comparativo del Producto Interno Bruto – PIB (2011 PPP \$, mil millones)

Gráfico 11: Comparativo del PIB *per capita* (2011 PPP \$) y Coeficiente de Gini (2003-2012)

Gráfico 12: Comparativo del Coeficiente de Gini (2003-2012)





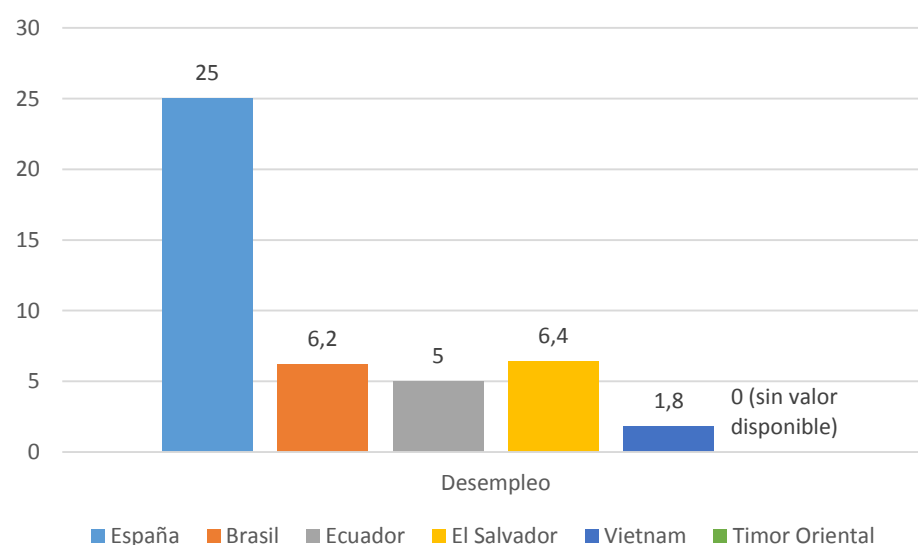
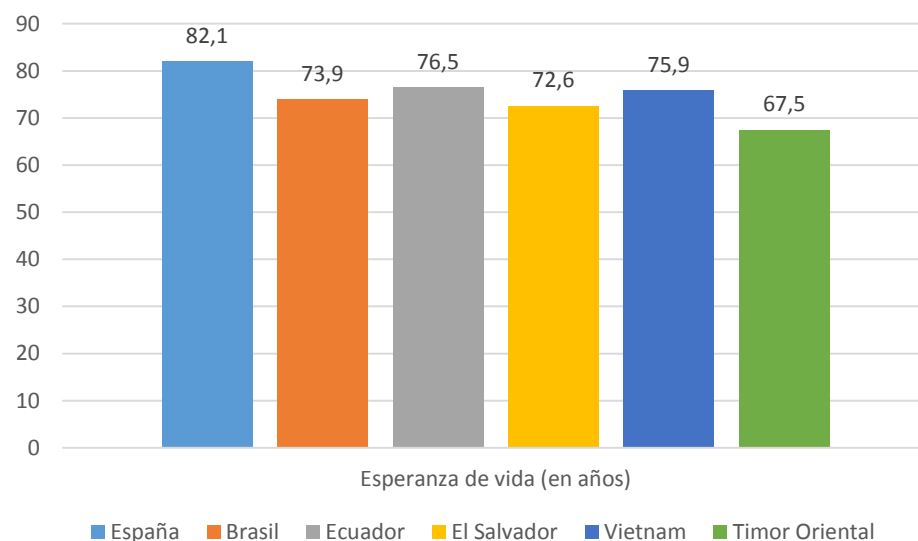
El gráfico 13 expone datos sobre la Esperanza de Vida en los seis países. Podemos observar que el nivel de desarrollo de los países, considerando el IDH, incide claramente en la esperanza de vida de los individuos.

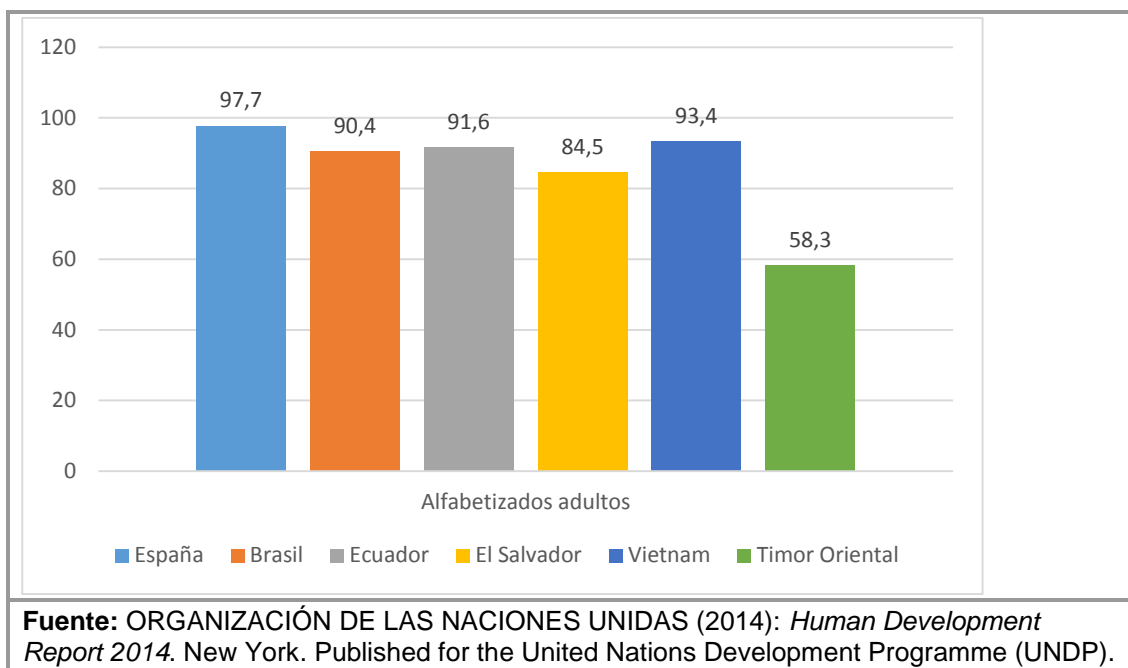
Asimismo, podemos observar por el gráfico 15 que Timor Oriental es el único país con significativa tasa de analfabetismo, siendo su población adulta alfabetizada de 58,3%.

Gráfico 13: Esperanza de vida (2013, en años)

Gráfico 14: Nivel de Desempleo (2004-2012, porcentaje de la población adulta desempleada)

Gráfico 15: Porcentaje de Alfabetizados adultos (2005-2012, adultos por encima de los 15 años de edad)

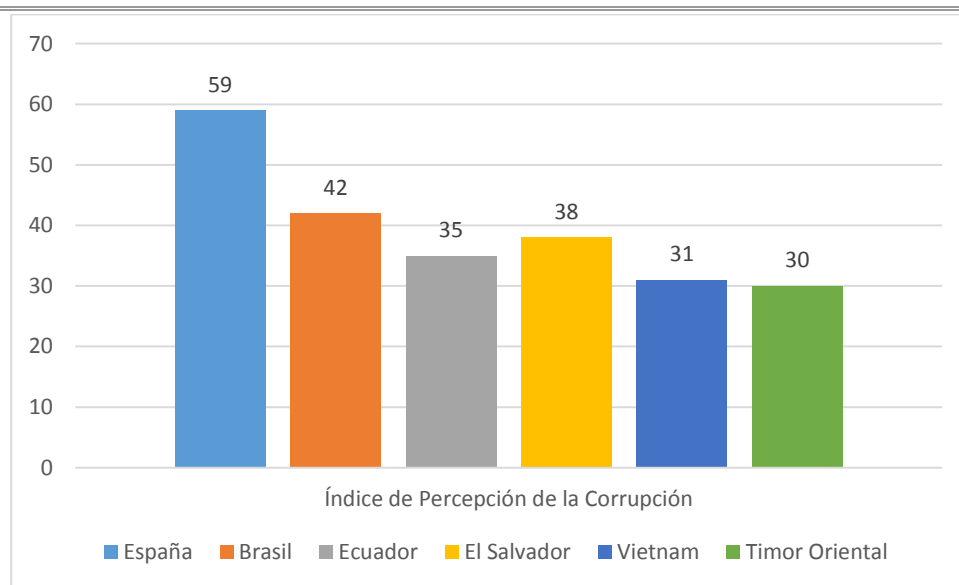




En un comparativo entre los cinco países (excluido Brasil) en BARBOSA DE LIMA; DÍAZ ALCAIDE; KOUMA; *et* PARADA (2007), se ha observado una fuerte relación entre el nivel de analfabetismo y el nivel de desempleo. No hemos logrado la misma relación en los gráficos 14 y 15, puesto que la situación específica de desempleo en España en la tasa de 24% (2013) es más alta que los demás países, que poseen un número más bajo de alfabetizados. En los demás países se evidencia la correlación negativa entre el Desempleo y el Alfabetismo, apreciándose que mientras más alta es la tasa de alfabetismo, más reducido sería el nivel de desempleo.

El gráfico 16 demuestra el Índice de Percepción de la Corrupción (IPC). Este es un índice compuesto, basado en datos relativos a la corrupción provenientes de encuestas a expertos y analistas internacionales y locales llevadas a cabo por la organización Transparencia Internacional e instituciones socias. El Índice está construido de forma que la percepción más alta de la corrupción están representada por valores numéricos más bajos, mientras que las percepciones bajas de corrupción están representadas con valores más bajos.

Gráfico 16: Índice de Percepción de la Corrupción (2013)



Fuente: TRANSPARENCY INTERNATIONAL (2013). *Índice de Percepción de la Corrupción 2013*. Transparency International. Acceso en septiembre de 2014 y enero de 2015. Disponible en <http://www.transparency.org/>.

Como se puede ver en el gráfico 16, España es el país que posee la percepción de la corrupción más baja, mientras que Timor Oriental, seguido de Vietnam, tiene el nivel de percepción de la corrupción más alta.

Después de tener una visión más general de la realidad de los países, desarrollaremos el estudio de la participación pública de los países en los capítulos a continuación.

6.5. El contexto de la participación pública a nivel local en Ecuador, El Salvador, Vietnam y Timor Oriental.

Como resultado de las visitas técnica a las zonas de actuación del proyecto Observatorio Socioeconómico Estratégico (OSEST), se han identificado muchos obstáculos a la plena participación en los procesos de decisión por las poblaciones locales.

Se pudo identificar en la mayoría de los casos grandes distancias entre el Gobierno central y las instituciones pública locales en términos de recursos humanos y presupuestarios, así como técnicos, para el proceso de toma de

decisiones, la planificación y la ejecución de políticas públicas. Las capacidades, los instrumentos y las condiciones materiales de gestión de las políticas públicas son demasiado bajos para atender a las necesidades locales.

La escasez de informaciones sistemáticas y fiables es un obstáculo para la tomada de decisiones, sobre todo en Ecuador, El Salvador y Timor Oriental. Fue identificada la gran brecha entre las decisiones y las políticas llevadas a cabo a nivel central y su transferencia de competencias a nivel local. Como ejemplo, a finales de 2008 los municipios de Loreto y Orellana en Ecuador tenían escasos conocimientos, capacidades e informaciones estadísticas sistematizadas, mientras que en comienzos de 2009, con la nueva Constitución, la responsabilidad cuanto a este tema sería trasladada del gobierno central a las administraciones regionales del país, lo que llevaría a serias dificultades de implementación de esta política. (BARBOSA DE LIMA, 2010a)

Al promover iniciativas de participación pública, los gestores deben tener en cuenta un análisis muy detallado de las necesidades presupuestarias específicas para posibilitar que las personas participen de las reuniones. En muchos casos, son elevados los costes para reunir a los actores debido a las largas distancias y las dificultades de transporte entre las comunidades (incluidas las indígenas) y los centros urbanos. Estos costes incluyen los medios necesarios para el transporte, el alojamiento y la alimentación de los participantes. (BARBOSA DE LIMA, 2010a)

El tiempo de los participantes es igualmente muy importante. A pesar de la relevancia que los beneficiarios participen de las reuniones que definirán las políticas de desarrollo en su ciudad o comunidad, ese sería un tiempo en que generalmente les estarías sacando de su momento de producción, muchas veces de subsistencia. Por lo tanto, los eventos deben intentar ser lo más objetivo posible.

Por otro lado, dependiendo de la cultura local, reuniones de este tipo son eventos sociales con tal relevancia que pueden tomar todo un día para ocurrir y pasar por diferentes tipos de ceremonia formal. Se puede vivir en Vietnam esta experiencia de ceremonia burocrática y formal, relacionado igualmente al control estatal, en

que las visitas locales eran monitoreadas por todos los niveles representativos (nacional/central, provincial, municipal y comunal) de las instituciones públicas socias vietnamitas. Ese acompañamiento, sin embargo, da más legitimidad a la intervención de los proyectos para las comunidades receptoras, lo que generalmente facilitaría una ejecución exitosa de las iniciativas de cooperación.

En muchos de los municipios estudiados por el proyecto OSEST, en los países estudiados, se pudo encontrar alguna iniciativa de gestión participativa y de planificación estratégica, generalmente capacitados por proyectos de cooperación internacional. Sin embargo, se ha observado que el reducido personal con cualificación apropiada y la escasez de recursos informáticos inviabiliza la implementación eficiente y un acompañamiento de las planificaciones y de la gestión de conflictos en las políticas participativas.

A eso se concilia que la escasez de conocimiento en este tipo de proyecto aliado a la falta de recursos de las administraciones locales y de la población en general son obstáculos para que ellos se interesen y se involucren en un proyecto que, a su percepción, no trae beneficios financieros a corto plazo.

Se ha identificado también en muchos lugares, como en la zona de Nahuizalco (El Salvador) y Baucau (Timor Oriental), que el elevado número de instituciones internacionales agentes de desarrollo actuando en una misma zona aliado a la falta de coordinación entre ellas viene creando un desequilibrio en las relaciones de poder y en el comprometimiento y responsabilidad por parte de los beneficiarios en el cumplimiento de los resultados. De cara a recibir los beneficios, los apoyos y los recursos, un grupo de beneficiarios (sea la comunidad, el gobierno nacional o el gobierno local) se compromete con un número de proyectos y una intensidad de trabajo que supera su capacidad. Además, estando en una zona prioritaria para los donantes, las instituciones coordinadoras diseñan los proyectos para la aprobación de los recursos, no siempre teniendo en cuenta otras instituciones o proyectos similares y en la misma zona.

Contextos así requieren que proyectos más integrales, con más recursos que fomenten un mayor involucramiento institucional y una mejor movilización

pública, recursos informáticos mínimos y las capacitaciones estructuradas y constantes que hagan falta. Asimismo se torna necesario que el instrumento de desarrollo local con enfoque territorial tenga más tiempo para implementarse y capacidad para alimentarse de las lecciones aprendidas y adaptarse a un modelo más cercano a la realidad de la zona de actuación. (BARBOSA DE LIMA, 2011)

En el caso de El Salvador se ha identificado, además, que la falta de legislación clara sobre la división de competencias entre los niveles de gobierno y el alineamiento al partido del gobierno central juegan un papel clave en la asignación de presupuesto para las administraciones públicas locales (BARBOSA DE LIMA, 2011). Al no tener una legislación diseminada sobre la división de competencias, las instituciones en los diferentes niveles no se sienten responsables por llevar a cabo iniciativas fundamentales para el desarrollo. Asimismo, la asignación de presupuesto basado en alineamientos partidarios acaba por agravar los problemas en zonas no alineadas con el gobierno central y aislarlos del desarrollo nacional.

El caso de Vietnam, encontramos algunas peculiaridades muy específicas con relación a la realidad cultural y organizacional de las instituciones. El control gubernamental es intenso, centralizado y está presente en todo el país y sus niveles jerárquicos. Vietnam posee como una de sus principales fortalezas el alto nivel de educación, y sus organizaciones a nivel central son muy capacitadas e comprometidas. Al mismo tiempo hay una promoción de la participación política, quizás por ser una exigencia de los países donantes. Sin embargo, esa participación es de poco poder de decisión, o sea, existe un modelo de participación de reacción, por lo que la población es activa cuando las competencias y responsabilidades están definidas previamente, pero no son de proponer nuevas ideas o de intervenir en decisiones.

En Vietnam, las organizaciones de la Sociedad Civil nacionales actúan sobre todo a nivel central (tienen poca representación a nivel local) y sufren significativos controles del Gobierno y necesidad de aceptación por esta última para existir. Se presenta un interés de trabajo en red, pero hay dudas si esta red es realmente de compartir (trabajo en conjunto) o de simple recaudación de fondos externos para los proyectos de cada organización. Generalmente las

personas cobran para participar en reuniones de grupo, lo que puede elevar significativamente los costes en iniciativas de participación pública para la formación de grupos de trabajo y crea dudas cuanto a su sostenibilidad por una posible necesidad de participación voluntaria. (BARBOSA DE LIMA, 2010b)

CAPÍTULO 7. APLICACIÓN DE LA METODOLOGÍA DEL ÍNDICE Y ANÁLISIS DEL MÉTODO

En este capítulo se hace un análisis detallado de la participación pública en los países estudiados, tomándose como base los indicadores propuestos para la medición. Como hemos visto en los capítulos anteriores, el Índice de Participación Pública (IPP) se desarrolló con indicadores que expresan contextos con vínculos relevantes y justificados con el tema de la participación, producidas de forma sistemática y de reconocimiento internacional, sobre todo por organismos internacionales.

Los siguientes gráficos de este capítulo resumen y comparan los índices obtenidos en las dimensiones económica, política y social, así como el Índice de Participación Pública.

7.1. La construcción de los índices económico, político y social

En un primer momento, hemos construido los Índices económico, social y político desde una simple media aritmética de los indicadores que la componen en el estudio, como analizaremos en las siguientes páginas.

Los datos de los indicadores usados en la metodología han sido recogidos de las fuentes y de los años indicados en el cuadro a continuación.

Cuadro 26: Fuentes y años de referencia de los indicadores elegidos

Indicador	Año de referencia	Fuente
IE.1. Índice de Desarrollo Humano ajustado por la Desigualdad (IDH-D)	2013	ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (2014): <i>Human Development Report 2014. Sustaining Human Progress: Reducing Vulnerabilities and Building Resilience.</i>

IE.2. Coeficiente Gini (desigualdad de ingresos y gastos)	2003-2012	BANCO MUNDIAL (2013): <i>Remittance Prices Worldwide Databank</i> . http://remittanceprices.worldbank.org , apud ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (2014): <i>Human Development Report 2014. Sustaining Human Progress: Reducing Vulnerabilities and Building Resilience</i> .
IE.3. Usuarios de Internet	2012	BANCO MUNDIAL (2013): <i>Remittance Prices Worldwide Databank</i> . http://remittanceprices.worldbank.org , apud ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (2014): <i>Human Development Report 2014. Sustaining Human Progress: Reducing Vulnerabilities and Building Resilience</i> .
IP.1. Índice de percepción de la corrupción	2013	Transparency International (2014): <i>Índice de Percepción de la Corrupción 2013</i> .
IP.2. La confianza en los demás (en otras personas)	2009-2011	Gallup (2013) apud ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (2014): <i>Human Development Report 2014. Sustaining Human Progress: Reducing Vulnerabilities and Building Resilience</i> .
IP.3. Libertad de elección	2007-2012	Gallup (2013) apud ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (2014): <i>Human Development Report 2014. Sustaining Human Progress: Reducing Vulnerabilities and Building Resilience</i> .

IP.4. Presencia histórica de relevantes conflictos y distancia temporal	2012	Elaboración propia, siendo la adaptación de diferentes fuentes de información histórica de los países, como CENTRAL INTELLIGENCE AGENCY (2012): <i>The World Factbook</i> .
IS.1. Población con al menos alguna educación secundaria	2005-2012	IS1 Educación Secundaria: UNESCO Institute for Statistics (2013) apud ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (2014): <i>Human Development Report 2014. Sustaining Human Progress: Reducing Vulnerabilities and Building Resilience</i> .
IS.2. Tasa de alfabetización de adultos	2005-2012	UNESCO Institute for Statistics (2013) apud ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (2014): <i>Human Development Report 2014. Sustaining Human Progress: Reducing Vulnerabilities and Building Resilience</i>
IS.3. Índice de Desigualdad de Género	2013	Calculado con base en los datos de las fuentes UNDESA (2013a), Barro and Lee (2013), UNESCO Institute for Statistics (2013), UN Statistics Division (2014), World Bank (2014) and IMF (2014), apud ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (2014): <i>Human Development Report 2014. Sustaining Human Progress: Reducing Vulnerabilities and Building Resilience</i> .
IS.4. Cantidad de idiomas	2014	CENTRAL INTELLIGENCE AGENCY (2012): <i>The World Factbook</i> . Adaptaciones y traducción propias,

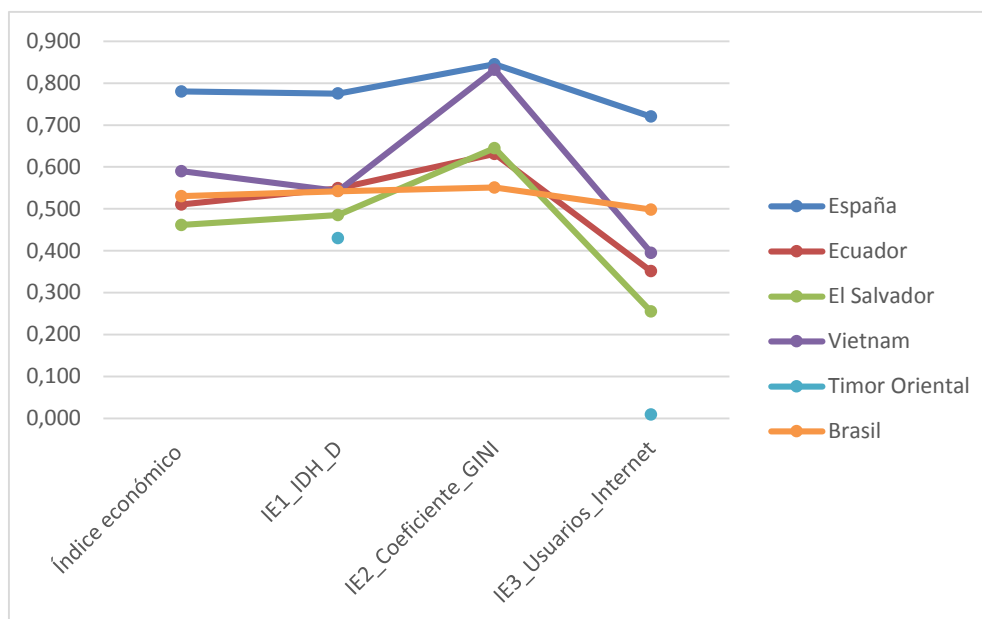
		para las informaciones sobre los idiomas de cada país.
Fuente: elaboración propia.		

A continuación detallamos los resultados de los cálculos para el desarrollo de los Índices económico, social y político, que crearon la base para el Índice de Participación Pública.

7.1.1. Los indicadores del Índice Económico

Como se ha detallado en los capítulos anteriores, se han considerado los siguientes indicadores para el índice económico.

Cuadro 27: Indicadores económicos y su aplicación					
Gráfico 17: Indicadores económicos y su aplicación					
País	IE1 (2013)	IDH-D	IE2 Coeficiente Gini (2003- 2012)	IE3 Usuarios Internet (2012)	Índice Económico (IE)
España	0,775		0,845	0,72	0,780
Ecuador	0,549		0,631	0,351	0,510
El Salvador	0,485		0,645	0,255	0,462
Vietnam	0,543		0,832	0,395	0,590
Timor Oriental	0,43			0,009	
Brasil	0,542		0,551	0,498	0,530
Media	0,554		0,701	0,371	0,574



Fuentes:

IDH-D: ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (2014): *Human Development Report 2014. Sustaining Human Progress: Reducing Vulnerabilities and Building Resilience*, base de datos completa. Archivo en Excel.

Coeficiente Gini: BANCO MUNDIAL (2013): *Remittance Prices Worldwide Databank*. <http://remittanceprices.worldbank.org>, apud ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (2014): *Human Development Report 2014. Sustaining Human Progress: Reducing Vulnerabilities and Building Resilience*, base de datos completa. Archivo en Excel.

Usuarios Internet: BANCO MUNDIAL (2013): *Remittance Prices Worldwide Databank*. <http://remittanceprices.worldbank.org>, apud ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (2014): *Human Development Report 2014. Sustaining Human Progress: Reducing Vulnerabilities and Building Resilience*, base de datos completa. Archivo en Excel.

IE.1. Índice de Desarrollo Humano ajustado por la Desigualdad (IDH-D)

Timor Oriental, seguido de El Salvador, presentaron los valores más bajos para el Índice de Desarrollo Humano ajustado por la Desigualdad (IDH-D). España sobresale mucho a los demás por el IDH-D. Como vimos en capítulos anteriores, eso refleja no sólo la diferencia en el nivel de desarrollo humano entre los países, sino que también toma en consideración las desigualdades internas.

IE.2. Coeficiente de Gini (desigualdad de ingresos y gastos)

Los valores del Coeficiente de Gini para los países estudiados referenciados para 2003-2012 han sido los siguientes: España 34,7; Ecuador 49,3; El Salvador 48,3; Vietnam 35,6; Timor Oriental (sin dato); y Brasil 54,7.

Los valores convertidos de los Coeficientes de Gini, según el cálculo propuesto en el presente estudio, indican que, entre los países estudiados, Brasil, Ecuador y El Salvador tienen las tasas más altas de desigualdad de ingresos.

España y Vietnam han presentado menos desigualdad de ingresos entre su población. Sin embargo, se debe señalar que el coeficiente refleja solamente las diferencias de ingresos y no el nivel de renta general de la población.

La fuente de información no posee datos sobre el Coeficiente Gini en Timor Oriental.

IE.3. Usuarios de Internet

Según los datos, inicialmente en formato de porcentaje y con conversión simple para 0-1, vemos que hay una gran diferencia de acceso a Internet entre la población de los países estudiados.

Es un dato que presenta una evidente desigualdad entre los países estudiados, puesto que España presenta un 72% de la población como usuario de Internet, mientras que Timor Oriental posee un 0,9% de la población que accede al servicio.

Las visitas al terreno han comprobado esta realidad. El monopolio de la provisión de Internet en Timor Oriental y los precios cobrados por el servicio son un gran obstáculo para el acceso a Internet por la población timorense, que tiene ingresos muy bajos para pagar tales servicios.

La dificultad de acceso a Internet por la población y por los propios administradores públicos es un importante obstáculo para la efectiva transparencia pública, para el acceso a informaciones, para la comunicación y para el intercambio de experiencias y conocimientos.

Entre los países estudiados, España ha sido el único país que ha presentado un porcentaje de la población por encima de los 50% como usuarios de Internet.

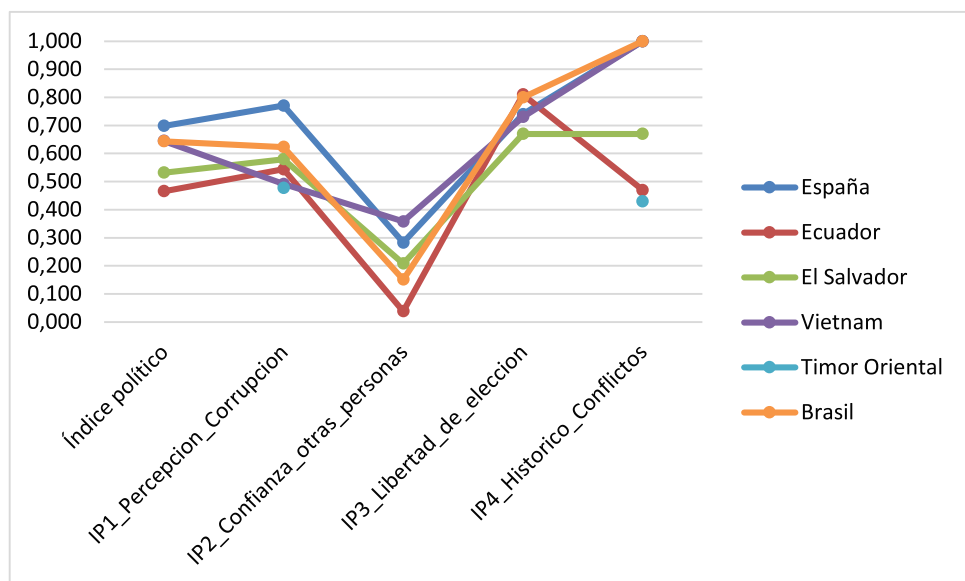
7.1.2. Los indicadores del Índice Político

Los indicadores seleccionados para componer el Índice Político son los siguientes: IP.1. Índice de percepción de la corrupción (Transparencia Internacional); IP.2. Presencia histórica de relevantes conflictos y distancia temporal; IP.3. La confianza en los demás e IP.4. Libertad de elección.

Cuadro 28: Indicadores políticos y su aplicación

Gráfico 18: Indicadores políticos y su aplicación

País	IP1 Percepción de la Corrupción (2013)	IP2 Confianza en otras personas (2009-2011)	IP3 Libertad de elección (2007-2012)	IP4 Histórico Conflictos (2012)	Índice Político (IP)
España	0,771	0,283	0,74	1	0,698
Ecuador	0,544	0,038	0,81	0,47	0,466
El Salvador	0,580	0,208	0,67	0,67	0,532
Vietnam	0,491	0,358	0,73	1	0,645
Timor Oriental	0,477			0,43	
Brasil	0,623	0,151	0,8	1	0,644
Media	0,581	0,208	0,750	0,762	0,597



Fuentes:

Percepción de la Corrupción: Transparency International (2014): *Índice de Percepción de la Corrupción 2013*.

Confianza en otras personas: Gallup (2013) apud ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (2014): *Human Development Report 2014. Sustaining Human Progress: Reducing Vulnerabilities and Building Resilience*, base de datos completa. Archivo en Excel.

Libertad de elección: Gallup (2013) apud ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (2014): *Human Development Report 2014. Sustaining Human Progress: Reducing Vulnerabilities and Building Resilience*, base de datos completa. Archivo en Excel.

Histórico de Conflictos: elaboración propia.

IP.1. Índice de percepción de la corrupción

Considerando que mientras más alto el valor original del Índice de Percepción de la Corrupción, más baja es la percepción de la corrupción, los datos de la organización Transparencia Internacional indican los siguientes valores: España 59, Ecuador 35, El Salvador 38, Vietnam 31, Timor Oriental 30 y Brasil 42.

Convertimos tales números con la aplicación de la transformación logarítmica. La propuesta de aplicación del logaritmo fue para, además de convertirlos en un valor entre 0 y 1, transformar los datos y corregirlos, cuando sea necesario, con

la intención de adelantarse a posibles impactos de valores extremos y de asimetrías.⁶¹

Los valores convertidos, con base en el logaritmo de base 10 sustraídos en 1 de los valores de Transparencia Internacional, resultan en España 0,771; Ecuador 0,544; El Salvador 0,580; Vietnam 0,491; Timor Oriental 0,477; y Brasil 0,623.

De esa forma, podemos concluir que, mientras más alto sea el valor de la variable del Índice de Percepción de la Corrupción, o sea, la percepción es menor y por eso la población podrá tener más interés en participar de las decisiones públicas, más alto será el Índice de Participación Pública.

Timor Oriental y Vietnam presentan los valores más bajos, por lo tanto la percepción de la corrupción es más alta en esos países. Los mejores resultados fueron España, seguido de Brasil.

IP.2. La confianza en los demás (en otras personas)

Según Dahl (2005: 147-149, traducción propia), “la confianza mutua favorece de tres modos, por lo menos, la poliarquía⁶² y la contestación pública, al paso que la desconfianza extremada favorece la hegemonía”. EL autor detalla que los tres modos son: 1) la poliarquía exige la comunicación mutua o de doble vía y la comunicación de doble vía queda bloqueada entre personas que no confían unas en las otras; 2) un cierto nivel de confianza mutua es necesario para que las personas se reúnan libremente para promover sus objetivos; las organizaciones basadas en el comando, con autoridad de arriba hacia abajo, pueden ser posibles (aún que no necesariamente eficientes” con desconfianza mutua, pero las organizaciones basadas en la influencia recíproca son difíciles de constituir y mantener en una atmosfera de desconfianza; y 3) los conflictos son más amenazadores para las personas que desconfían unas de las otras; la contestación pública requiere de una dosis de confianza en el adversario, porque

⁶¹ FIELD, Andy (2009): Descubriendo a estadística usando SPSS. Porto Alegre: Artmed. Pag 100-101.

⁶² Como vimos en los capítulos anteriores, se entiende la poliarquía como siendo la democracia plena de las naciones con un conjunto de disposiciones institucionales que permiten la oposición pública y el establecimiento del derecho de participar en la política. En las dos dimensiones (apelación pública y inclusión) la poliarquía se asemeja a la democracia, pero busca una forma de clasificación en diferentes “grados de democratización”.

ellos pueden ser adversarios pero no enemigos implacables; por ejemplo, a nivel de gobierno, la confianza es importante para garantizar que el grupo en el poder no sacará provecho de la falta de restricciones constitucionales a los poderes del gobierno, puesto que hacer eso no sería una violación de la ley sino que de la confianza.

Por lo tanto, el factor “confianza en los demás” es muy importante para la convivencia social y, sobre todo, para la toma de decisiones a nivel local y en conjunto. Los datos originales, que consideran el porcentaje de la población que afirma confiar en otras personas, es la siguiente: España 22%, Ecuador 9%, El Salvador 18%, Vietnam 26% y Brasil 15%. No hay datos para Timor Oriental.

IP.3. Libertad de elección

Recordemos que ese indicador usa el resultado de la pregunta de satisfacción con la libertad de elección elaborada por el Gallup World Poll⁶³ (GALLUP, 2013). El porcentaje de aquellos que han contestado sí están satisfechos con su libertad de elección ha sido de 74% en España, 81% en Ecuador, 67% en El Salvador, 73% en Vietnam y 80% en Brasil. No hay datos disponibles de las respuestas a la pregunta en Timor Oriental.

Para el Índice de Participación Pública, los porcentajes han sido convertidos por división simple por 100 para su conversión al parámetro 0-1 usado en nuestro estudio.

IP.4. Presencia histórica de relevantes conflictos y distancia temporal

Como vimos, este ha sido un indicador elaborado en el presente estudio, considerando como la distancia a históricos de conflicto puede afectar positivamente en el proceso de involucramiento de la población a la vida pública.

⁶³ Gallup World Poll consiste en más de 100 preguntas globales o de regiones específicas. Es desarrollada desde 2005 por la reconocida empresa estadounidense de encuesta de opinión pública llamada Gallup e incluye los siguientes índices globales: la ley y el orden, la comida y la vivienda, las instituciones y la infraestructura, buen empleo, bienestar y la “fuga de cerebros”. A nivel internacional, Gallup también trabaja con organizaciones, ciudades, gobiernos y países para crear artículos personalizados e índices para recopilar información sobre temas específicos de interés.

Consideramos que el cambio de generación como de 15 años y, por lo tanto, un intervalo de 15 años sin conflictos reduciría por la mitad el sentimiento de conflictividad, inestabilidad o falta de paz, lo que posibilitaría un mejor empeño en la participación pública y la construcción del desarrollo. Más de 30 años sería la obtención de la puntuación máxima 1.

Detallamos abajo los acontecimientos considerados para el cálculo de la distancia temporal a los conflictos, por país, tomándose como referencia el año de 2012.

Cuadro 29: Acontecimientos históricos considerados para el cálculo de la distancia temporal a conflictos

País	Acontecimiento	Memoria de cálculo y resultado de años hasta 2012
España	Guerra Civil Española (1936–1939)	$(2012-1939)/30= 2,433$ Puntuación: 1
Ecuador	Conflicto limítrofe entre Perú y Ecuador, desde el siglo XIX hasta 1998, con el Tratado de Paz de Brasilia, a pesar de que el último conflicto armado fue la Guerra de Cenepa en 1995.	$(2012-1995)/30=0,4666$ Puntuación: 0,47
El Salvador	Guerra Civil de El Salvador (1980–1992). Conflicto entre las fuerzas revolucionarias del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) (apoyado de manera directa por Nicaragua y de manera indirecta por Cuba y la Unión Soviética) y el gobierno de El Salvador (apoyado directamente por los Estados	$(2012-1992)/30=0,67$ Puntuación: 0,67

	Unidos). Terminó con el Tratado de Paz de 1992.	
Vietnam	Guerra del Vietnam (terminó en 1975).	$(2012-1975)/30=1,2333$ Puntuación: 1
Timor Oriental	Después de los sucesivos conflictos por la independencia de Timor Oriental, como el de 1975, la más reciente masacre ocurrió en 1999, cuando se votó, por medio de referendo de la ONU, por la independencia del país.	$(2012-1999)/30=0,43333$ Puntuación: 0,43
Brasil	Revolución Constitucionalista (1932)	$(2012-1932)/30=2,66667$ Puntuación: 1
Fuente: elaboración propia.		

El Índice Político con base en los indicadores que lo componen

Los resultados del cálculo de los indicadores políticos (media aritmética de los indicadores) dan, en general, un promedio muy cercano entre los países estudiados, siendo España con 0,698; Vietnam con 0,645 y Brasil con 0,644.

Ecuador y El Salvador han presentados los resultados más bajos del Índice Político. Se destacan para ello, en comparación a los países mencionados anteriormente, los valores referentes al histórico más reciente de conflicto y, en el caso de Ecuador, la bajísima tasa del indicador que retrata la confianza en los demás.

La falta de datos de Timor Oriental para dos indicadores políticos (IP2 Confianza en otras personas y IP3 Libertad de elección) inviabilizan el cálculo de su Índice Político. Sin embargo, podemos observar que la sociedad de Timor tiene una

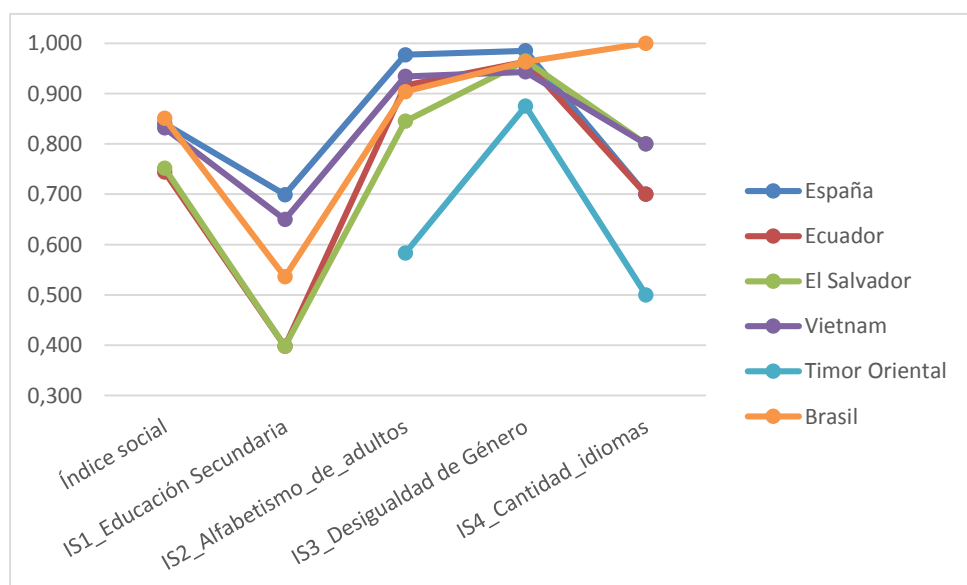
percepción alta de la corrupción, representada en el valor convertido⁶⁴ para el Índice de 0,477. Asimismo, el país presenta la realidad de conflicto más reciente, de 1999, lo que igualmente afecta negativamente el IPP para el país. Por lo tanto, el país presenta el valor más para todos los indicadores de que posee datos.

7.1.3. Los indicadores del Índice Social

Los indicadores seleccionados para componer el índice social han sido los siguientes: IS.1. Población con al menos alguna educación secundaria; IS.2. Tasa de alfabetización de adultos; IS.3. Índice de Desigualdad de Género; e IS.4. Cantidad de idiomas. En el cuadro 30 están representados los indicadores seleccionados con sus respectivos valores convertidos para su utilización en el Índice.

Cuadro 30: Indicadores sociales y su aplicación					
Gráfico 19: Indicadores sociales y su aplicación					
País	IS1 Educación Secundaria (2005-2012)	IS2 Alfabetismo de adultos (2005-2012)	IS3 Índice de Desigualdad de Género (2013)	IS4 Cantidad de idiomas (2014)	Índice Social (IS)
España	0,699	0,977	0,985	0,7	0,840
Ecuador	0,398	0,916	0,963*	0,7	0,744
El Salvador	0,398	0,845	0,965	0,8	0,752
Vietnam	0,65	0,934	0,943*	0,8	0,832
Timor Oriental		0,583	0,875	0,5	
Brasil	0,536	0,904	0,963*	1	0,851
Media	0,536	0,860	0,949	0,750	0,804

⁶⁴ Recordemos que la forma de cálculo de conversión del valor original se detalla en el capítulo 5 y que la percepción de la corrupción es un valor inverso a la potencialidad de la participación pública, o sea, que mientras más alta sea la percepción de la corrupción, más bajo será el valor de la variable que influye en el Índice de Participación Pública.



Fuentes:

IS1 Educación Secundaria: UNESCO Institute for Statistics (2013) apud ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (2014): *Human Development Report 2014. Sustaining Human Progress: Reducing Vulnerabilities and Building Resilience*, base de datos completa.

IS2 Alfabetismo de adultos: UNESCO Institute for Statistics (2013) apud ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (2014): *Human Development Report 2014. Sustaining Human Progress: Reducing Vulnerabilities and Building Resilience*, base de datos completa.

IS3 Índice de Desigualdad de Género: Calculado con base en los datos de las fuentes UNDESA (2013a), Barro and Lee (2013), UNESCO Institute for Statistics (2013), UN Statistics Division (2014), World Bank (2014) and IMF (2014), apud ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (2014): *Human Development Report 2014. Sustaining Human Progress: Reducing Vulnerabilities and Building Resilience*, base de datos completa.

IS4 Cantidad de idiomas: elaboración propia, basado en datos del *CIA World Factbook* 2014.

* En razón de la falta de datos disponible para Ecuador, Vietnam y Brasil, se han usados los valores promedio de la región de cada país: los valores de América Latina y Caribe para Ecuador y Brasil, y el valor del Asia del Este y el Pacífico⁶⁵ para el caso de Vietnam.

⁶⁵ Para una mejor comprensión de la división regional de Asia usada por las Naciones Unidas para el Informe de Desarrollo Humano 2014, informamos que la institución usa el término Asia del Este y Pacífico (*East Asia and the Pacific*) para los países que hacen parte del Asia del Este, Sudeste de Asia y Oceanía, que incluyen como principales países a Samoa Americana, Australia, Brunéi, Camboya, China, Hong Kong, Indonesia, Japón, Corea del Norte, Corea del Sur, Laos, Macao, Malasia, Mongolia, Myanmar, Nueva Zelanda, Papúa Nueva Guinea, Filipinas, Singapur, Taiwán, Tailandia, Timor Oriental y Vietnam, mientras que el término Asia del Sur (*South Asia*) para Afganistán, Bangladés, Bután, India, Maldivas, Nepal, Pakistán y Sri Lanka.

IS.1. Población con al menos alguna educación secundaria

El porcentaje de la población que tiene nivel de educación secundaria ha sido, según los datos del Informe de Desarrollo Humano 2014, de 69,9% en España, 39,8% en Ecuador y en El Salvador, 65% en Vietnam y 53,6% en Brasil. No se ha publicado información del indicador para Timor Oriental.

Los datos han sido convertidos en este estudio para atender al margen de 0 a 1 e indicados en el cuadro 30. Como vemos, los valores de los países latinoamericanos, sobre todo de Ecuador y de El Salvador, han sido los más bajos en este indicador.

IS.2. Tasa de alfabetización de adultos

El porcentaje de la población adulta de los países estudiados que está alfabetizada está, en general, por encima del 90%, a excepción de El Salvador y Timor Oriental.

Los porcentajes de adultos alfabetizados es de 97,7% en España; 91,6% en Ecuador; 84,5% en El Salvador; 93,4% en Vietnam; 58,3% en Timor Oriental; y de 90,4% en Brasil.

En el proceso de construcción del Índice, los valores que generarían más diferencia y tendrían más impacto en el resultado final, entre estos países, corresponderían a Timor Oriental, que presenta un porcentaje por debajo de los 60% de personas adultas alfabetizadas.

IS.3. Índice de Desigualdad de Género

Como vimos en capítulos anteriores, el Índice de Desigualdad de Género (IDG) usado para el presente cálculo es una variable presente en los recientes Informes de Desarrollo Humano (IDH) de las Naciones Unidas y considera la diferencia del Índice de Desarrollo Humano entre mujeres y hombres de un país. Por lo tanto, vale recordar que usa como criterios de evaluación las mismas tres dimensiones del IDH original: expectativa de vida, salud, educación y calidad de vida.

En la base de datos del Informe de Desarrollo Humano de 2014 no están disponibles informaciones del IDG para Ecuador, Vietnam y Brasil. Considerando la importancia del valor para el presente estudio, hemos usados los datos promedio de la región de cada país: los valores de América Latina y Caribe para Ecuador y Brasil, y el valor del Asia del Este y el Pacífico para el caso de Vietnam.

Como hemos podido identificar en el cuadro sobre el Índice social, los valores de los países estudiados han sido muy similares, entre 0,943 de Vietnam y 0,985 de España, a excepción de Timor Oriental que ha presentado un valor por debajo de los 0,9, con 0,875.

IS.4. Cantidad de idiomas

La propuesta de cálculo de la cantidad de idiomas ha sido presentado de forma innovadora en el presente estudio y considera que, mientras mayor el número de idiomas presentes en un país, mayor sería la distancia cultural entre los integrantes de su población y, con ello, mayores los obstáculos de comunicación y menor la participación igualitaria entre ellos.

Cuadro 31: Idiomas considerados para el cálculo de la cantidad por país

País	Idiomas	Cantidad de idiomas considerado y el valor para el Índice
España	<p>Castellano español (oficial) 74%, catalán 17%, gallego 7% y el vasco 2%</p> <p>Nota: el catalán es oficial en Cataluña, las Islas Baleares y la Comunidad Valenciana (donde se le conoce como valenciano); en la esquina noroeste de Cataluña (Vall d'Aran), el aranés es oficial junto con el catalán; el gallego es oficial en</p>	<p>Contabilizamos los 4 (cuatro) idiomas oficiales: castellano, catalán, gallego y vasco.</p>

	Galicia; el vasco es oficial en el País Vasco y en la zona vascófona de Navarra; aragonés, aranés asturiana, vasca, caló, catalán, gallego y valenciano son reconocidas como lenguas regionales en virtud de la Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias.	
Ecuador	<p>Español (castellano) 93% (oficial), Quechua 4,1%, otros idiomas indígenas 0,7%, idiomas extranjeros 2,2%</p> <p>Nota: quechua y shuar son idiomas oficiales de relación intercultural; otros idiomas indígenas son de uso oficial por los pueblos indígenas de las regiones donde habitan (2010, estimado)</p>	Contabilizamos como 3 (tres) idiomas: español, quechua y los demás indígenas y extranjeros, teniendo en cuenta la importancia de estos últimos para la vida cotidiana de parte de la población.
El Salvador	Español (oficial) y nahua (entre algunos amerindios).	Contabilizamos 2 (dos) idiomas, teniendo en cuenta la importancia de los idiomas amerindios para una parte considerable de la población.
Vietnam	Vietnamita (oficial), inglés (cada vez más favorecida como segunda lengua), francés, chino y Khmer, lenguas de la zona de montaña (Mon-Khmer y malayo-polinesio).	Según la experiencia en el terreno, consideramos solamente 2 (dos) grupos de idiomas locales relevantes: vietnamita y Khmer.
Timor Oriental	Tetum (oficial), portugués (oficial), indonésio e inglés.	Consideramos 20 (idiomas), puesto que hay personas que no

	Nota: hay cerca de 16 lenguas indígenas; Tetum, Galole, Mambae y Kemak son lenguas habladas por una parte significativa de la población.	hablan otro idioma que no sea el suyo, que generalmente es una lengua indígena.
Brasil	Portugués (idioma oficial y ampliamente el más hablado). Nota: las lenguas menos comunes incluyen español (zonas fronterizas y escuelas), alemán, italiano, japonés, inglés y un gran número de lenguas amerindias menores.	A pesar de una diversidad de idiomas, la proporción de los idiomas amerindios y extranjeros es muy pequeña en comparación a la amplitud del uso del portugués. Por lo tanto, consideramos un idioma, el portugués.
Fuente: CENTRAL INTELLIGENCE AGENCY (2012): <i>The World Factbook</i> . Adaptaciones y traducción propias, para las informaciones sobre los idiomas de cada país.		

Hemos realizado un estudio previo de la realidad idiomático en los países, una previa recopilación de los datos y, por fin, usamos la información sistematizada del CIA World Factbook (CENTRAL INTELLIGENCE AGENCY, 2012)⁶⁶ para hacer el cálculo de la cantidad de idiomas.

Sin duda, la experiencia de la diversidad de idiomas en Timor Oriental fue uno de los factores que más motivó a la inclusión de la cantidad de idiomas al Índice de Participación Pública, comprobada su validez como un factor de obstáculo a la interacción e integración entre sus pueblos. La preservación del idioma local, a nivel nacional, está muy presente hasta los días de hoy en el país.

⁶⁶ The World Factbook o CIA World Factbook es una publicación anual de la Agencia Central de Inteligencia (*Central Intelligence Agency* - CIA) de los Estados Unidos de América que provee informaciones básicas tipo almanaque acerca de los países del mundo reconocidos por el Gobierno estadounidense. La publicación está disponible también en forma de página Web, de dominio público.

Cuadro 32: Índice de Participación Pública (IPP) de los países estudiados

País	Índice de Participación Pública (IPP)	Índice económico	IE1 IDH-D	IE2 Coeficiente Gini	IE3 Usuarios Internet	Índice político	IP1 Percepción Corrupción	IP2 Confianza en los demás	IP3 Libertad de elección	IP4 Histórico Conflictos	Índice social	IS1 Educación Secundaria	IS2 Alfabetismo de adultos	IS3 Desigualdad de Género	IS4 Cantidad idiomas
España	0,773	0,780	0,775	0,845	0,72	0,698	0,771	0,283	0,74	1	0,840	0,699	0,977	0,985	0,7
Ecuador	0,573	0,510	0,549	0,631	0,351	0,466	0,544	0,038	0,81	0,47	0,744	0,398	0,916	0,963	0,7
El Salvador	0,582	0,462	0,485	0,645	0,255	0,532	0,580	0,208	0,67	0,67	0,752	0,398	0,845	0,965	0,8
Vietnam	0,689	0,590	0,543	0,832	0,395	0,645	0,491	0,358	0,73	1	0,832	0,65	0,934	0,943	0,8
Timor Oriental			0,43		0,009		0,477			0,43			0,583	0,875	0,5
Brasil	0,675	0,530	0,542	0,551	0,498	0,644	0,623	0,151	0,8	1	0,851	0,536	0,904	0,963	1
Media	0,658	0,574	0,554	0,701	0,371	0,597	0,581	0,208	0,750	0,762	0,804	0,536	0,860	0,949	0,750

Fuente: elaboración propia

7.2. La construcción del Índice de Participación Pública con base en los índices económico, político y social

Como resultado de los cálculos de los indicadores de los respectivos índices económico, político y social, logramos los valores para la construcción de la media aritmética que resultará, en un primer momento, en el Índice de Participación Pública.

Al igual que con los índices económico, político y social, hemos propuesto construir el Índice de Participación Pública (IPP) a partir de la media aritmética de las tres dimensiones, o sea, cada una correspondería a un tercio (33,33%) del valor del IPP.

Teniendo en cuenta que las dimensiones social y política tienen 4 (cuatro) indicadores cada una, a diferencia de la dimensión económica que posee 3, señalamos que cada indicador social y político corresponde al 25% de su respectivo índice, o 8,33% del IPP, mientras que cada indicador económico corresponde a 33,33% del índice económico y 11,11% del IPP.

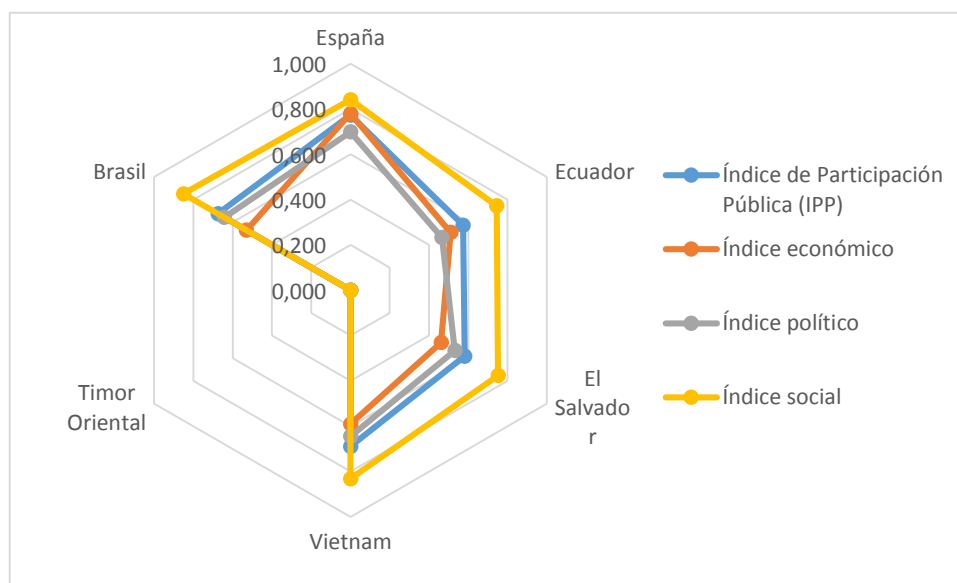
Como cada uno de los tres índices posee igual participación en el IPP (33,33%), el porcentaje de participación de los indicadores económicos en el índice económico y en el IPP es más alto que el de los demás indicadores.

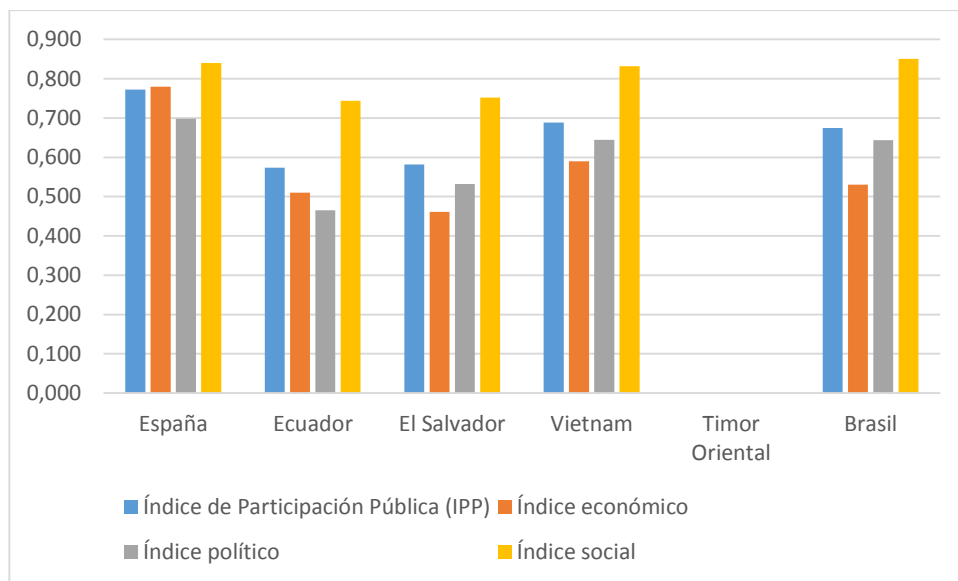
Cuadro 33: La Participación Pública en los países estudiados

Gráfico 20: La Participación Pública en los países estudiados (radar)

Gráfico 21: La Participación Pública en los países estudiados (columnas)

País	Índice Económico	Índice Político	Índice Social	Índice de Participación Pública
España	0,780	0,698	0,840	0,773
Ecuador	0,510	0,466	0,744	0,573
El Salvador	0,462	0,532	0,752	0,582
Vietnam	0,590	0,645	0,832	0,689
Timor Oriental				
Brasil	0,530	0,644	0,851	0,675
Media	0,574	0,597	0,804	0,658





Fuente: elaboración propia.

Como podemos inferir del cuadro y de los gráficos referentes a la participación pública, los cinco países estudiados de los cuales tuvimos datos para la construcción de los Índices han tenido sus valores más altos con el Índice social.

A excepción de Ecuador, que tuvo su valor más bajo con el Índice político, los demás países han tenido sus valores más bajos con el Índice económico.

A pesar de no haber datos específicos sobre Timor Oriental para viabilizar la construcción de los Índices a su respecto, hemos mantenido el país en el estudio en razón de su relevancia para la construcción de la metodología y del estudio. Sin embargo, la escasez de datos comprueba lo que hemos señalado en los capítulos anteriores de que una de las principales dificultades para la construcción de un Índice comparativo entre países es la disponibilidad continua, fiable y sistemática de informaciones y datos.

7.3. Consideraciones sobre la construcción del Índice de Participación Pública

7.3.1 El Índice de Participación Pública según la media de los indicadores (y no de los Índices, como la propuesta inicial)

A título de conocimiento, está reflejado en el siguiente cuadro un comparativo entre los valores del Índice de Participación Pública con, por un lado, la media aritmética de los índices económico, político y social y, por otro, la media aritmética de todos los indicadores (con peso igual entre los indicadores).

Cuadro 34: Comparativo entre los cálculos para el Índice de Participación Pública (media de las dimensiones y media de los indicadores)

País	Índice de Participación Pública (media entre las dimensiones)	IPP por la media de todos los indicadores
España	0,773	0,772
Ecuador	0,573	0,579
El Salvador	0,582	0,593
Vietnam	0,689	0,698
Timor Oriental		
Brasil	0,675	0,688
Media	0,658	0,666

Fuente: elaboración propia.

Como resultado del cálculo, vemos que la diferencia, en términos comparativos entre los países, no es significativa. Sin embargo, los países han presentado diferentes reacciones al nuevo cálculo: España redujo 0,001 puntos; Ecuador aumentó 0,006 puntos; El Salvador aumentó 0,011 puntos; Vietnam aumentó 0,009 puntos; y Brasil aumentó 0,013.

CAPÍTULO 8. ANÁLISIS ESTADÍSTICO DEL ÍNDICE DE PARTICIPACIÓN PÚBLICA (IPP) Y SUS INDICADORES

En este capítulo se hace un análisis estadístico de las variables del Índice de Participación Pública, con la intención de entender y examinar los datos producidos y determinar algunos parámetros y límites de aplicación.

Para ello, examinaremos la normalidad de las variables, con el fin de identificar si los datos producidos son paramétricos o no paramétricos. A partir de ello, aplicaremos el análisis de correlación de los indicadores e índices, con el fin de identificar estadísticamente el nivel de relación lineal entre las variables utilizadas y producidas.

Por fin, desarrollaremos un análisis factorial de componentes principales para identificar propuestas alternativas de reducción de la dimensión de los datos y, en su caso, comparar con la división inicial de los indicadores en temas económico, político y social.

El análisis estadístico previsto para el presente capítulo tiene el limitante del número reducido de muestras, considerando los 6 países estudiados. Esta limitación se ha tomado en cuenta a la hora de realizar los estudios.

8.1. Estadística descriptiva y test de normalidad: pruebas paramétricas y no paramétricas

La aplicación de los tests estadísticos es importante para entender mejor los datos que se están usando para una investigación. Los tests estadísticos pueden dividirse en dos tipos: los paramétricos y los no paramétricos.

Los tests paramétricos se basan en la distribución normal de los datos, en que ciertas suposiciones sean verdaderas, sobre todo si tienen una muestra inferior a 30. En las muestras de dimensión superior a 30, la distribución se aproxima a la distribución normal y también se aplican los tests paramétricos.

El concepto de distribución normal, distribución de Gauss o distribución gaussiana es usada en estadística y probabilidad para indicar a una de las distribuciones de probabilidad de variable continua que aparece con más frecuencia aproximada en fenómenos reales. La importancia de la distribución normal es que permite modelar fenómenos naturales, sociales y psicológicos. Teniendo en cuenta la numerosa cantidad de variables incontrolables y muchas veces desconocidas que intervienen en los fenómenos, el uso del modelo normal se justifica generalmente basándose en que cada observación se obtiene con la unión de unas pocas causas independientes.

La distribución normal se define básicamente con la media y la desviación estándar (o la varianza). Según SARTORIS (2013: 90), su función de densidad de probabilidad se resume con la ecuación $f(x) = \frac{1}{\sqrt{2\pi\sigma^2}} e^{-\frac{(x-\mu)^2}{2\sigma^2}}$, en que μ es la media y σ la desviación estándar. La media determina la posición de la curva en relación al origen, mientras que la desviación estándar define si la curva será más gruesa (más dispersión, mayor desviación) o más delgada (más concentración, menor desviación).

El test no paramétrico, que no exigen en principio el conocimiento de la distribución de la muestra, debe ser aplicado como alternativa a los tests paramétricos. De un modo general, la potencia de los tests paramétricos es superior a los de los tests no paramétricos y, por lo tanto, estos últimos sólo deben ser usados cuando no sea posible validar las condiciones de aplicación de los tests como, por ejemplo, la homogenización de las varianzas, la normalidad de la variable dependiente o cuando la escala de medida de la variable dependiente es cualitativa. (MAROCO 2010: 133).

La desventaja de los tests no-paramétricos es que no son tan potentes como los tests paramétricos, o sea, con los tests paramétricos no se encuentran tantas diferencias entre los datos, cuando esas diferencias realmente existen. Asimismo, en el caso de que se utilice un test paramétrico cuando los datos no son paramétricos, puede que los resultados no sean apropiados.

Analizar los histogramas de los datos y la asimetría y la curtosis son una vía para conocer algunas dimensiones de normalidad de las variables estudiadas.

8.1.1. Histograma de los datos estudiados

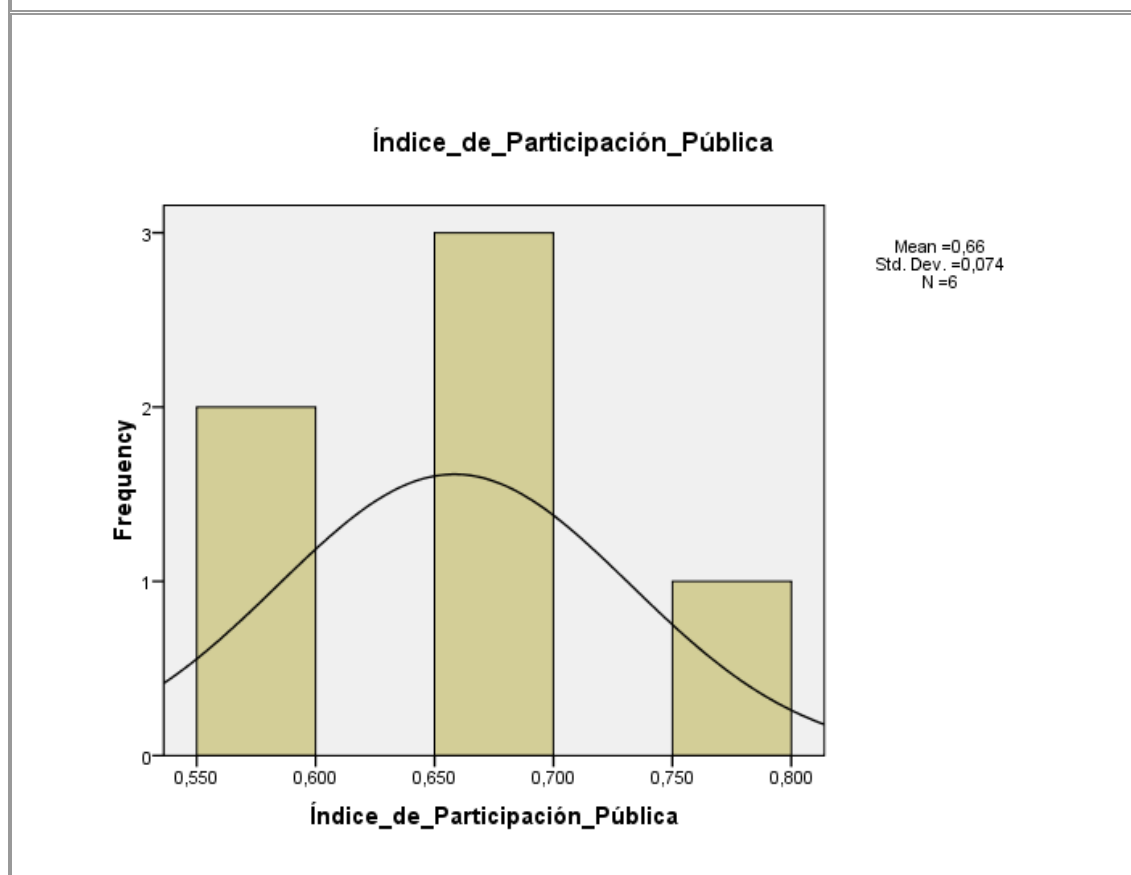
En los gráficos abajo podemos visualizar el histograma de los Índices creados por el presente estudio.

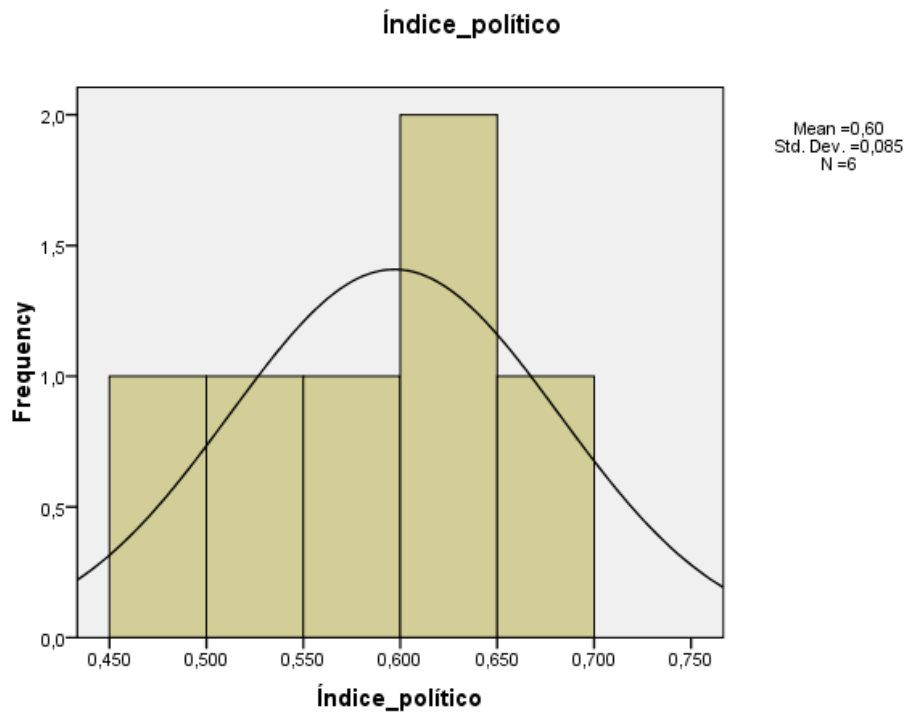
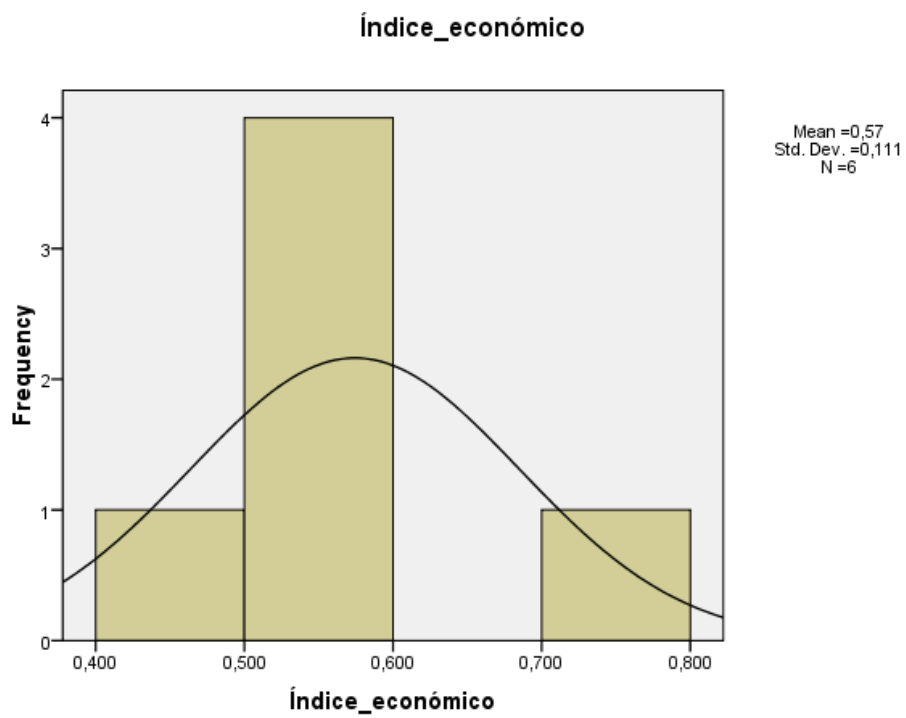
Gráfico 22: Histograma del Índice de Participación Pública

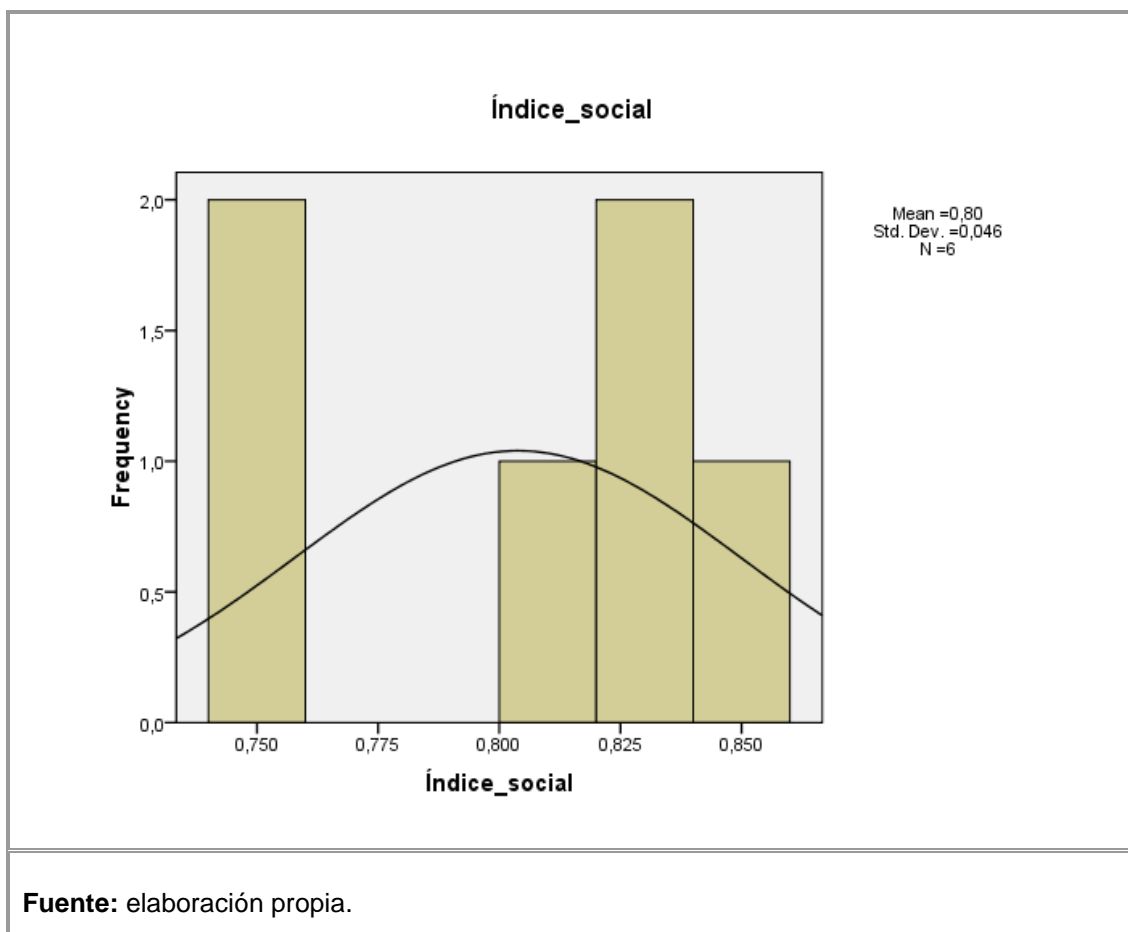
Gráfico 23: Histograma del Índice económico

Gráfico 24: Histograma del Índice político

Gráfico 25: Histograma del Índice social







Como podemos ver en los gráficos anteriores, los Índices creados por el presente estudio poseen visualmente una distribución que se asemeja a la normal. A pesar de eso, observamos que el Índice de Participación Pública y el Índice Económico poseen una distribución asimétrica positiva, o sea, su curva está ligeramente posicionada para la izquierda. Asimismo, en el caso del Índice social, tenemos una distribución platicúrtica (más aplastada que la normal).

Los cuadros 35 y 36 presentan un conjunto de elementos de análisis que podrían facilitar nuestra comprensión de la distribución de los datos del Índice. Para lo que pretendemos analizar, destacaremos los resultados de asimetría y de curtosis de los Índices creados.

Los coeficientes de asimetría y de curtosis caracterizan la forma de distribución de los elementos de estudio en torno a la media. La asimetría, o falta de simetría, ocurre cuando los scores más frecuentes (la parte alta del gráfico) están

concentrados en uno de los lados de la escala (fuera de la media). Una distribución asimétrica puede ser positivamente asimétrica (concentración de escores a la izquierda de la media) o negativamente asimétrica (concentración de los puntos a la derecha de la escala). La curtosis mide el grado en que los escores se amontonan en las colas de una distribución de frecuencia. Una distribución platicúrtica tiene muchos escores en las colas y son más planas. De lo contrario, una distribución leptocúrtica es relativamente delgada en las colas y parece más apuntada. Una distribución normal tiene los valores de asimetría y de curtosis iguales a 0, eso es, la distribución no es apuntada ni aplastada y es perfectamente simétrica. (MAROCO, 2010; y FIELD, 2009)

Con los resultados del análisis de asimetría de los Índices, podemos observar que el Índice de Participación Pública (0,350) y el Índice económico (1,533) han presentado valores positivos, mientras que el Índice político (0,625) y el Índice social (0,550) presentaron valores negativos. Se destaca el valor superior a 1 del Índice económico, lo que podríamos asumir, a primera vista, que su distribución de datos tiene indicios de ser de tipo no normal.

En lo que se refiere a la curtosis de las distribuciones de frecuencia, el Índice de Participación Pública (-0,204), el Índice político (-0,521) y el Índice social (-1,988) presentaron valores negativos, mientras que el Índice económico (2,932) presentó valor positivo. Por lo tanto, el Índice económico tiene una distribución leptocúrtica (apuntada), mientras que los demás tienen una tendencia a distribución platocúrtica (aplastada), siendo el Índice social, como se observada en su respectivo histograma, tiene una distribución con aplastamiento más significativo. Esas informaciones indican que el Índice económico, según los datos de nuestra muestra, poseen valores más concentrados, mientras que los Índices sociales poseen valores menos concentrados.

Cuadro 35: Estadísticas de los Índices creados				
	Índice de Participación Pública	Índice económico	Índice político	Índice social
N Válidos	6	6	6	6
Perdidos	1	1	1	1
Mediana	,65833	,57433	,59700	,80383
Error típ. de la media	,030263	,045191	,034689	,018791
Mediana	,66650	,55200	,62050	,81800
Moda	,573 ^a	,462 ^a	,466 ^a	,744 ^a
Desv. típ.	,074129	,110695	,084971	,046028
Varianza	,005	,012	,007	,002
Asimetría	,350	1,533	-,625	-,550
Error típ. de asimetría	,845	,845	,845	,845
Curtosis	-,204	2,932	-,521	-1,988
Error típ. de curtosis	1,741	1,741	1,741	1,741
Rango	,200	,318	,232	,107
Mínimo	,573	,462	,466	,744
Máximo	,773	,780	,698	,851

a. Existen varias modas. Se mostrará el menor de los valores.

Fuente: elaboración propia.

Cuadro 36: Estadísticas de los indicadores usados

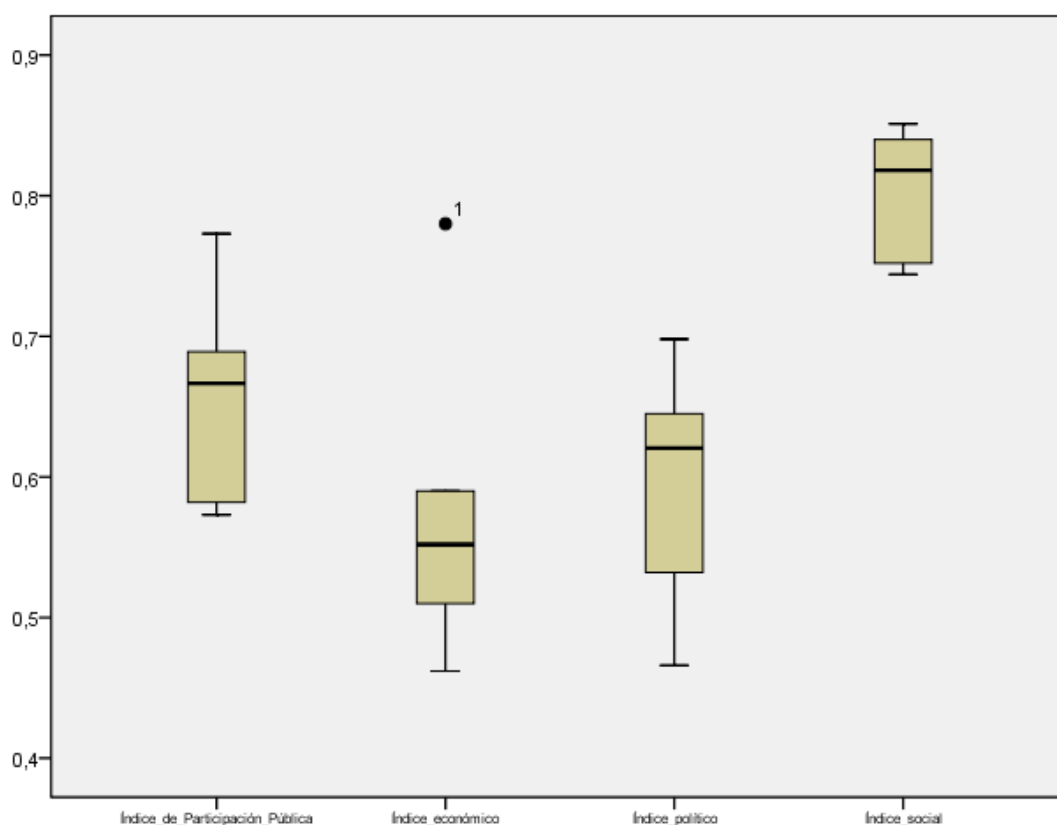
	IE1 IDH D	IE2 Coeficiente Gini	IE3 Usuarios Internet	IP1 Percepción Corrupción	IP2 Confianza en los demás	IP3 Libertad de elección	IP4 Histórico Conflictos	IS1 Educación Secundaria	IS2 Alfabetismo de adultos	IS3 Desigualdad de Género	IS4 Cantidad idiomas
N Válido	7	6	7	7	6	6	7	6	7	7	7
Perdidos	0	1	0	0	1	1	0	1	0	0	0
Media	,55400	,70083	,37129	,58100	,20767	,75000	,76171	,53617	,85986	,94900	,75000
Error típ. de la media	,040611	,047761	,082145	,037209	,044823	,020817	,094350	,050877	,049085	,013324	,056695
Mediana	,54300	,67300	,37100	,58000	,20800	,74500	,76200	,53600	,90400	,96300	,75000
Moda	,430 ^a	,551 ^a	,009 ^a	,477 ^a	,208	,670 ^a	1,000	,398 ^a	,583 ^a	,963	,700 ^a
Desv. típ.	,107446	,116990	,217334	,098446	,109794	,050990	,249628	,124622	,129866	,035251	,150000
Varianza	,012	,014	,047	,010	,012	,003	,062	,016	,017	,001	,023
Asimetría	1,609	,258	-,106	1,230	-,281	-,407	-,323	,080	-2,018	-1,860	,000
Error típ. de asimetría	,794	,845	,794	,794	,845	,845	,794	,845	,794	,794	,794
Curtosis	3,860	-1,521	1,388	2,007	,407	-,002	-1,904	-1,607	4,621	4,213	1,825
Error típ. de curtosis	1,587	1,741	1,587	1,587	1,741	1,741	1,587	1,741	1,587	1,587	1,587
Rango	,345	,294	,711	,294	,320	,140	,570	,301	,394	,110	,500
Mínimo	,430	,551	,009	,477	,038	,670	,430	,398	,583	,875	,500
Máximo	,775	,845	,720	,771	,358	,810	1,000	,699	,977	,985	1,000

a. Existen varias modas. Se mostrará el menor de los valores.

Fuente: elaboración propia.

Presentamos igualmente, en el diagrama de caja y bigotes (boxplott) y en el cuadro 37, un conjunto de informaciones estadísticas sobre los indicadores y los Índices que componen el Índice de Participación Pública.

Gráfico 26: Diagrama de caja y bigotes (Boxplott) de los Índices creados



Fuente: elaboración propia.

El diagrama de caja y bigotes nos ayuda a encontrar, por ejemplo, posibles asimetrías en la distribución de los datos cuando la mediana no esté en el centro del rectángulo. Asimismo, son útiles para identificar la presencia de valores atípicos (*outliers*).

En el caso del gráfico 26, encontramos un valor atípico en el Índice económico, específicamente en la línea 1 (España) de la base de datos. Concluimos que el sistema identificó como valor atípico la diferencia del valor 0,780 de España, que está muy por encima de los valores de los demás países, sin embargo el dato es correcto, puesto que comprobadamente sus valores son reales para el cálculo y, por lo tanto, se ha mantenido en el estudio.

Como detalla FIELD (2009: 112), mirar los histogramas es una opción para evaluar la normalidad de los datos, pero nada informan sobre la proximidad de la distribución a la normalidad. Es por eso que hemos aplicado un test más objetivo para decidir si una distribución es o no es normal. Las estadísticas de asimetría y curtosis también informan un poco sobre los desvíos de la normalidad, pero cada una de ellas trata de apenas un aspecto de la no-normalidad.

Ver si la distribución como un todo se desvía de una distribución normal modelo es una manera de tratar el problema y los testes de Kolmogorov –Smirnov y de Shapiro-Wilk hacen justamente eso, o sea, ellos comparan escores de una muestra a una distribución normal modelo de igual media y varianza de los valores encontrados en la muestra. Si el test es no-significativo ($p > 0,05$), nos informa que los datos de la muestra no difieren significativamente de una distribución normal, o sea, pueden ser datos normales. Por otro lado, si el test es significativo ($p < 0,05$), la distribución analizada es significativamente diferente de una distribución normal y, por lo tanto, es no-normal. (FIELD, 2009)

Tomándose en cuenta los resultados de los tests de normalidad de Kolmogorov-Smirnova y de Shapiro-Wilk expuestos en el cuadro 37, observamos que todos los demás 14 (catorce) indicadores e Índices estudiados presentan valores por encima del 0,05 ($p > 0,05$), a excepción de los datos usados en el indicador IE1_IDH_D (Índice de Desarrollo Humano ajustado por desigualdad)⁶⁷, y por lo tanto son considerados datos normales. En el anexo 2 del presente estudio se presentan los gráficos Q-Q Plot de cada indicador y cada Índice, lo que permitirá

⁶⁷ Esta excepción puede haber sido provocado, como ya hemos visto antes, en razón del tamaño de la muestra.

visualizar y diagnosticar las diferencias entre la distribución de los datos de la muestra a una distribución ideal de esos datos.

Cuadro 37: Tests de Normalidad

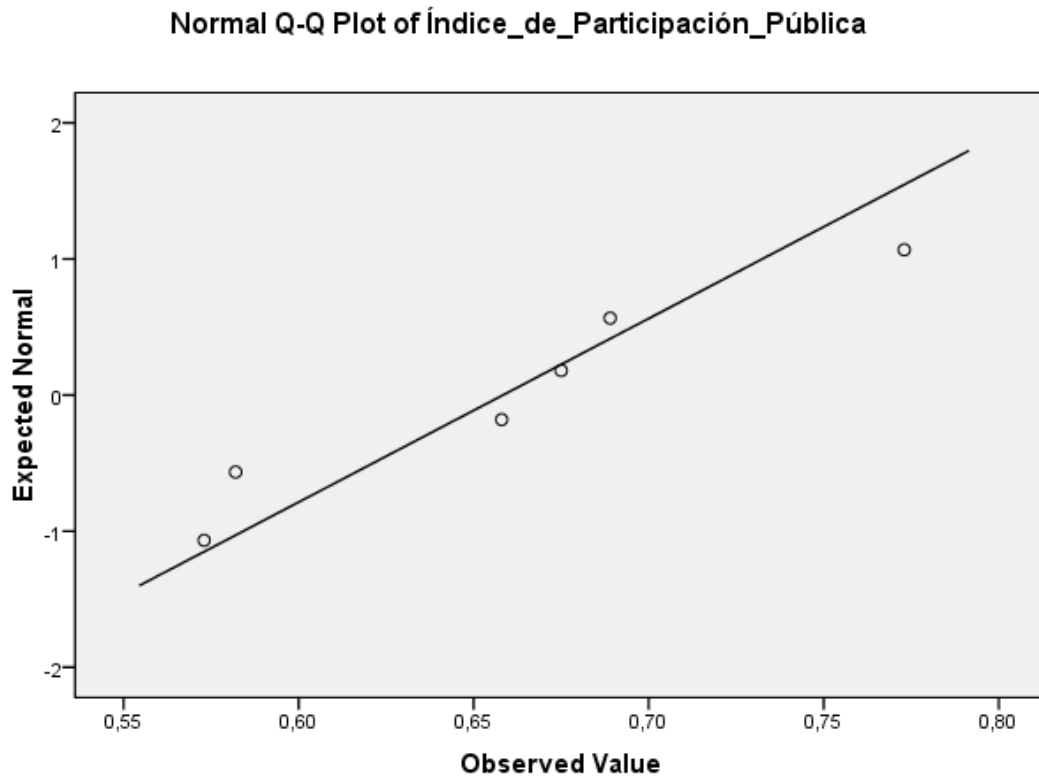
	Kolmogorov-Smirnov ^a			Shapiro-Wilk		
	Statistic	df	Sig.	Statistic	df	Sig.
Índice de Participación Pública	,182	6	,200*	,933	6	,606
Índice económico	,277	6	,166	,869	6	,224
IE1 IDH-D	,414	6	,002	,706	6	,007
IE2 Coeficiente Gini	,202	6	,200*	,916	6	,479
IE3 Usuarios Internet	,257	6	,200*	,900	6	,372
Índice político	,210	6	,200*	,948	6	,728
IP1 Percepción Corrupción	,239	6	,200*	,899	6	,367
IP2 Confianza en los demás	,168	6	,200*	,978	6	,942
IP3 Libertad de elección	,181	6	,200*	,940	6	,660
IP4_Historico de Conflictos	,296	6	,110	,841	6	,133
Índice social	,230	6	,200*	,870	6	,224
IS1 Educación Secundaria	,200	6	,200*	,899	6	,370
IS2 Alfabetismo de adultos	,162	6	,200*	,968	6	,877
IS3 Desigualdad de Género	,234	6	,200*	,929	6	,576
IS4 Cantidad de idiomas	,304	6	,089	,818	6	,085

a. Lilliefors Significance Correction

*. This is a lower bound of the true significance.

Fuente: elaboración propia.

Gráfico 27: Q-Q Plot del Índice de Participación Pública



Fuente: elaboración propia.

8.2. Análisis de correlación entre las variables

Superado el análisis de normalidad de los datos usados en el estudio, nos focalizamos en el análisis de la asociación entre estos datos.

Las medidas de correlación cuantifican la intensidad y la dirección de la asociación entre dos variables, buscando auxiliar en la determinación y explicación de relaciones causales entre las variables. Sin embargo, la correlación mide pura y simplemente la asociación entre las variables sin cualquier implicación de causa y efecto entre ellas. (MAROCO, 2009)

Algunos de los coeficientes de correlación usados con más frecuencia son el coeficiente de correlación de Pearson y el coeficiente de correlación de Spearman.

El coeficiente de correlación de Pearson mide la intensidad y la dirección de la asociación de tipo lineal entre dos variables cuantitativas. Es calculada a partir de la variancia común de la Covarianza entre las dos variables. El coeficiente de correlación de Spearman es una medida de asociación no-paramétrico entre dos variables.

Teniendo en cuenta que los tests han comprobado una fuerte normalidad en los datos analizados, usaremos el coeficiente de correlación de Pearson, que es un test paramétrico, para analizar el nivel de asociación de las variables del Índice de Participación Pública.

Observaremos, en los cuadros siguientes, el nivel de correlación entre las variables estudiadas, teniendo en cuenta que los resultados de la línea “Correlación de Pearson” indican que nivel de correlación entre las variables de las respectivas columnas y líneas, según el método de Pearson. “Sig. (bilateral)” indica el significado de la correlación, o en otras palabras, indica el valor que permite decidir la aceptación o no de la hipótesis nula, y “N” es el tamaño de la muestra.

Los valores de correlación por encima de los 0,30 indican un nivel de correlación alto entre las variables. Sin embargo, es importante señalar que un nivel de correlación alto no es criterio necesario para validar o invalidar el Índice.

Cuadro 38: Coeficientes de correlación de Pearson para el Índice Económico y sus indicadores

		Índice_de_Participación_Pública	Índice_económico	IE1_IDH_D	IE2_Coeficiente_Gini	IE3_Usuarios_Internet
Índice_de_Participación_Pública	Correlación de Pearson	1	,911*	,816	,652	,908*
	Sig. (bilateral)		,031	,092	,233	,033
	N	5	5	5	5	5
Índice_económico	Correlación de Pearson	,911*	1	,966**	,758	,920*
	Sig. (bilateral)	,031		,008	,137	,027
	N	5	5	5	5	5
IE1_IDH_D	Correlación de Pearson	,816	,966**	1	,618	,916*
	Sig. (bilateral)	,092	,008		,267	,010
	N	5	5	6	5	6
IE2_Coeficiente_Gini	Correlación de Pearson	,652	,758	,618	1	,456
	Sig. (bilateral)	,233	,137	,267		,440
	N	5	5	5	5	5
IE3_Usuarios_Internet	Correlación de Pearson	,908*	,920*	,916*	,456	1
	Sig. (bilateral)	,033	,027	,010	,440	
	N	5	5	6	5	6

*. La correlación es significativa al nivel 0,05 (bilateral).

**. La correlación es significativa al nivel 0,01 (bilateral).

Fuente: elaboración propia

Cuadro 39: Coeficientes de correlación de Pearson para el Índice Político y sus indicadores

		Índice_de_Participación_Pública	Índice_político	IP1_Percepcion_Corrupcion	IP2_Confianza_en_los_demás	IP3_Libertad_de_eleccion	IP4_Historico_Conflictos
Índice_de_Participación_Pública	Correlación de Pearson	1	,952*	,652	,658	,003	,864
	Sig. (bilateral)		,013	,234	,228	,996	,059
	N	5	5	5	5	5	5
Índice_político	Correlación de Pearson	,952*	1	,539	,737	-,105	,973**
	Sig. (bilateral)	,013		,349	,156	,866	,005
	N	5	5	5	5	5	5
IP1_Percepcion_Corrupcion	Correlación de Pearson	,652	,539	1	,090	-,006	,537
	Sig. (bilateral)	,234	,349		,886	,993	,272
	N	5	5	6	5	5	6
IP2_Confianza_en_los_demás	Correlación de Pearson	,658	,737	,090	1	-,600	,743
	Sig. (bilateral)	,228	,156	,886		,285	,150
	N	5	5	5	5	5	5
IP3_Libertad_de_eleccion	Correlación de Pearson	,003	-,105	-,006	-,600	1	-,096
	Sig. (bilateral)	,996	,866	,993	,285		,878
	N	5	5	5	5	5	5
IP4_Historico_Conflictos	Correlación de Pearson	,864	,973**	,537	,743	-,096	1
	Sig. (bilateral)	,059	,005	,272	,150	,878	
	N	5	5	6	5	5	6

*. La correlación es significativa al nivel 0,05 (bilateral).

**. La correlación es significativa al nivel 0,01 (bilateral).

Fuente: elaboración propia

Cuadro 40: Coeficientes de correlación de Pearson para el Índice Social y sus indicadores

		Índice_de_Participación_Pública	Índice_social	IS1_Educación_Secundaria	IS2_Alfabetismo_de_adultos	IS3_Desigualdad_de_Género	IS4_Cantidad_idiomas
Índice_de_Participación_Pública	Correlación de Pearson	1	,871	,963**	,802	,356	,010
	Sig. (bilateral)		,055	,008	,103	,556	,987
	N	5	5	5	5	5	5
Índice_social	Correlación de Pearson	,871	1	,855	,589	,042	,468
	Sig. (bilateral)	,055		,065	,296	,946	,427
	N	5	5	5	5	5	5
IS1_Educación_Secundaria	Correlación de Pearson	,963**	,855	1	,814	,124	-,037
	Sig. (bilateral)	,008	,065		,093	,842	,953
	N	5	5	5	5	5	5
IS2_Alfabetismo_de_adultos	Correlación de Pearson	,802	,589	,814	1	,926**	,638
	Sig. (bilateral)	,103	,296	,093		,008	,173
	N	5	5	5	6	6	6
IS3_Desigualdad_de_Género	Correlación de Pearson	,356	,042	,124	,926**	1	,630
	Sig. (bilateral)	,556	,946	,842	,008		,180
	N	5	5	5	6	6	6
IS4_Cantidad_idiomas	Correlación de Pearson	,010	,468	-,037	,638	,630	1
	Sig. (bilateral)	,987	,427	,953	,173	,180	
	N	5	5	5	6	6	6

** . La correlación es significativa al nivel 0,01 (bilateral).

Fuente: elaboración propia.

Cuadro 41: Coeficientes de correlación de Pearson para los Índices creados

		Índice_de_Participación_Pública	Índice_económico	Índice_político	Índice_social
Índice_de_Participación_Pública	Correlación de Pearson	1	,911*	,952*	,871
	Sig. (bilateral)		,031	,013	,055
	N	5	5	5	5
Índice_económico	Correlación de Pearson	,911*	1	,748	,607
	Sig. (bilateral)	,031		,146	,278
	N	5	5	5	5
Índice_político	Correlación de Pearson	,952*	,748	1	,942*
	Sig. (bilateral)	,013	,146		,016
	N	5	5	5	5
Índice_social	Correlación de Pearson	,871	,607	,942*	1
	Sig. (bilateral)	,055	,278	,016	
	N	5	5	5	5

*. La correlación es significativa al nivel 0,05 (bilateral).

Fuente: elaboración propia.

8.3. Análisis de componentes principales

En complemento al análisis de correlación entre las variables, realizamos el análisis de componentes principales, que tuvo la intención de identificar si la división de los indicadores en 3 Índices (económico, político y social) propuesta por el estudio sería estadísticamente relevante.

Podríamos considerar que el análisis de componentes principales sería un tipo de análisis factorial y que suministran soluciones diferentes al mismo problema.

Según Alberto Mares (2009), el análisis factorial de componentes principales es una técnica estadística reductiva muy aceptada en los estudios predictivos y se puede usar una técnica multivariable principal para reducir el conjunto de variables independientes a un pequeño conjunto de factores subalternos que agrupen las variables originales dentro de los conjuntos llamados simplemente: “componentes” o “factores”.

Teniendo en cuenta que el análisis de componentes principales nos proveerá un conjunto de factores agrupando los indicadores usados, según el método estadístico desarrollado por Hotelling (1933) y Kayser (1958), podremos comparar estos resultados con la propuesta inicial del estudio.

De forma sintética, empezamos el análisis de componentes con una matriz representando las relaciones entre las variables. Los componentes lineales (combinaciones lineales, *variates* o factores) de aquella matriz son, entonces, calculados por las determinaciones de los autovalores de la matriz. Esos autovalores son usados para calcular los autovectores, los elementos que proporcionan los pesos de una variable o un factor en particular. El autovalor es también una medida de la importancia del autovector con el cual está asociado. FIELD (2009: 562-564)

Para dar inicio a la aplicación del análisis de componentes principales, se requiere la elaboración de una matriz de los valores, en este caso específicamente de los indicadores que componen el Índice de Participación Pública. A partir de ella se desarrollada una matriz de correlación entre las variables usadas.

Según Alberto Mares (2009), “a través de la matriz de correlaciones, que se calcula con todas las variables independientes para utilizarse como un input, se indica el grado de las intercorrelaciones, aunque aquí no aparecen las cargas factoriales del factor único. Para llevar a cabo esta tarea se recomienda efectuar un análisis de esta matriz con el fin de verificar si sus características responden a las exigencias del análisis factorial.”

Cuadro 42: Matriz de correlaciones^a

	IE1 IDH-D	IE2 Coeficiente Gini	IE3 Usuarios Internet	IP1 Percepción Corrupción	IP2 Confianza en los demás	IP3 Libertad de elección	IP4 Histórico Conflictos	IS1 Educación Secundaria	IS2 Alfabetismo de adultos	IS3 Desigualdad de Género	IS4 Cantidad idiomas
Correlación IE1 IDH D	1,000	,618	,931	,838	,298	,102	,422	,716	,851	,723	-,435
IE2 Coeficiente Gini	,618	1,000	,456	,215	,793	-,378	,431	,765	,673	,056	-,584
IE3 Usuarios Internet	,931	,456	1,000	,832	,299	,259	,639	,792	,843	,633	-,086
IP1 Percepción Corrupción	,838	,215	,832	1,000	,090	-,006	,362	,438	,471	,932	-,133
IP2 Confianza en los demás	,298	,793	,299	,090	1,000	-,600	,743	,772	,337	-,185	-,032
IP3 Libertad de elección	,102	-,378	,259	-,006	-,600	1,000	-,096	-,036	,375	,006	,179
IP4 Histórico Conflictos	,422	,431	,639	,362	,743	-,096	1,000	,867	,481	,002	,440
IS1 Educación Secundaria	,716	,765	,792	,438	,772	-,036	,867	1,000	,814	,124	-,037
IS2 Alfabetismo de adultos	,851	,673	,843	,471	,337	,375	,481	,814	1,000	,295	-,361
IS3 Desigualdad de Género	,723	,056	,633	,932	-,185	,006	,002	,124	,295	1,000	-,302
IS4 Cantidad idiomas	-,435	-,584	-,086	-,133	-,032	,179	,440	-,037	-,361	-,302	1,000

a. Esta matriz no es definida positiva.

Fuente: elaboración propia.

Por medio de la matriz de correlaciones (cuadro 42), identificamos que hay un nivel de correlación alto entre las variables, con unos pocos casos de correlación baja. El cuadro de los datos como un todo indica una matriz con variables fuertemente correlacionadas y, lo que valida el requisito para la realización del análisis de componentes principales.

El siguiente paso fue generar los datos de comunalidad de las variables, la Varianza total explicada y el Gráfico de Sedimentación o “*scree plot*”.

Cuadro 43: Comunalidades

	Inicial	Extracción
IE1 IDH-D	1,000	1,000
IE2 Coeficiente Gini	1,000	1,000
IE3 Usuarios Internet	1,000	1,000
IP1 Percepción Corrupción	1,000	1,000
IP2 Confianza en los demás	1,000	1,000
IP3 Libertad de elección	1,000	1,000
IP4 Histórico Conflictos	1,000	1,000
IS1 Educación Secundaria	1,000	1,000
IS2 Alfabetismo de adultos	1,000	1,000
IS3 Desigualdad de Género	1,000	1,000
IS4 Cantidad idiomas	1,000	1,000

Método de extracción: Análisis de Componentes principales.

Fuente: elaboración propia.

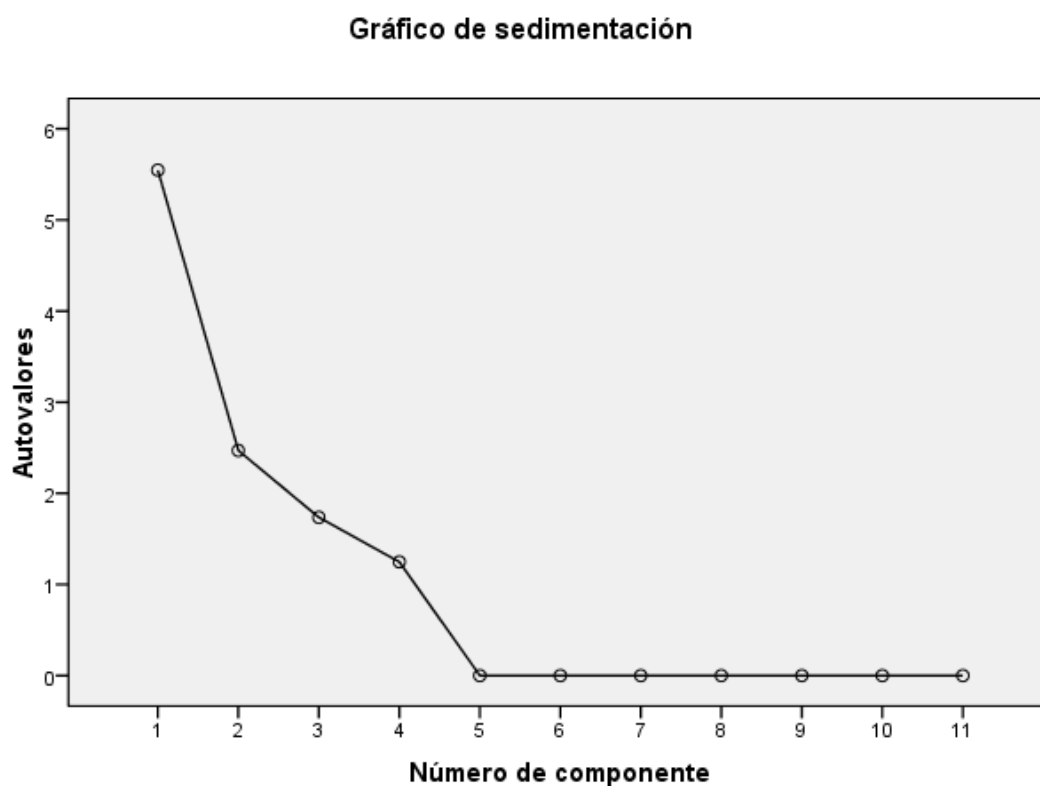
Cuadro 44: Varianza total explicada

Componente	Autovalores iniciales			Sumas de las saturaciones al cuadrado de la extracción			Suma de las saturaciones al cuadrado de la rotación		
	Total	% de la varianza	% acumulado	Total	% de la varianza	% acumulado	Total	% de la varianza	% acumulado
1	5,546	50,423	50,423	5,546	50,423	50,423	4,217	38,335	38,335
2	2,470	22,454	72,877	2,470	22,454	72,877	3,273	29,758	68,093
3	1,736	15,782	88,659	1,736	15,782	88,659	1,841	16,741	84,834
4	1,248	11,341	100,000	1,248	11,341	100,000	1,668	15,166	100,000
5	2,344E-16	2,131E-15	100,000						
6	1,123E-16	1,021E-15	100,000						
7	-	-	100,000						
	2,060E-18	1,872E-17							
8	-	-	100,000						
	4,271E-17	3,883E-16							
9	-	-	100,000						
	1,786E-16	1,624E-15							
10	-	-	100,000						
	2,695E-16	2,450E-15							
11	-	-	100,000						
	3,361E-16	3,055E-15							

Método de extracción: Análisis de Componentes principales.

Fuente: elaboración propia.

Gráfico 28: Gráfico de sedimentación



Fuente: elaboración propia.

La comunalidad es la parte de la varianza unitaria de un test que puede ser expresada como función lineal de los factores comunes en que son descompuestos los tests del conjunto de datos (RODRIGUES, 1970), o sea, es la proporción de variabilidad de una variable explicada por el conjunto de los factores (o componentes principales) creados. Si la variabilidad total de la muestra está explicada por el conjunto de los componentes, estará explicada también la variabilidad de cada variable en particular.

El análisis de componentes principales trabaja con la suposición inicial de que toda la varianza es común, o sea, que todas las varianzas asociadas con una variable son supuestamente una varianza común, por eso el valor de todas las comunalidades iniciales es 1 (FIELD, 2009: 582). Después de que los factores fueron extraídos, tenemos una idea mejor de cuanta varianza de cada variables

realmente es común. En nuestro caso, como todas las comunalidades son iguales a uno, concluimos que la variabilidad de todas y cada una de las variables está totalmente explicada por los factores creados. Por ejemplo, podemos decir que el 100% de la varianza asociada a la variable IE1 IDH-D es una varianza común o compartida.

El cuadro de Varianza Total Explicada nos ayuda a definir cuantos componentes tomaremos en cuenta como relevantes en el estudio. El cuadro genera los autovalores asociados a cada componente lineal antes la extracción, después de la extracción y después de la rotación. La rotación es una forma de mejorar la interpretación de los factores, puesto que maximiza el peso de cada variable en uno de los factores extraídos mientras que minimiza su peso en los demás.

El cuadro generará cuantos componentes (autovectores) y cuantas variables hay en la matriz de datos originales, pero al final veremos que su mayoría no tendrá importancia. Para determinar la importancia de un vector en particular, miramos a la magnitud del autovalor asociado y definimos cuáles mantendremos y cuáles descartaremos. Por omisión, el SPSS usa el criterio de factores retenidos de Kaiser con autovalores mayores de 1.

Los autovalores representan la varianza explicada por cada componente y obtenemos igualmente el autovalor en términos de porcentaje de la varianza explicada. Como vemos en el cuadro 44, el componente 1 explica el 50,423% de la varianza total.

Con base en el criterio de Kaiser, extraemos todos los componentes con autovalores inferiores a 1 y, con eso, nos quedamos con los 4 primeros componentes, que poseen las varianzas más altas.

Al lado se muestran las “Sumas de las saturaciones al cuadrado de la extracción”, que son los mismos valores de antes de la extracción, a excepción de que los valores de los factores no relevantes son ignorados.

Y por fin, en la parte del cuadro denominada “Suma de las saturaciones al cuadrado de la rotación” son exhibidos los autovalores de los factores después de la rotación. La rotación optimiza la estructura del factor y, en este caso, la

relativa importancia de los cuatro factores es ecualizada. Antes de la rotación, el primer componente era responsable por 50,423% de la varianza total (comparado con 22,454%, 15,782% y 11,341 de los demás factores); sin embargo, con la rotación, el primer componente pasó a ser responsable por 38,335% de la varianza total (en comparación con 29,758%, 16,741% y 15,166% de los demás componentes).

El Gráfico de Sedimentación nos ayuda a identificar el número (u opciones de números) de componentes que expliquen mejor el conjunto de los datos por medio de la identificación del punto de inflexión (el codo en la curva de los componentes). Observamos en el gráfico una cola a partir del 2º punto, una nueva caída en la curva a partir del punto 4 y después la cola se define permanentemente en el punto 5. Eso nos permite justificar que, probablemente, 1 (uno) o 4 (cuatro) factores serían las mejores opciones que representarían un porcentaje alto de los datos. Retomando el cuadro de la Varianza Total Explicada, recordamos que solamente el factor 1 abarcaría el 50,423% de la varianza total. Sin embargo los cuatro primeros componentes abarcarían el 100% de la varianza total, con lo cual, esta última opción fue la usada para el estudio.

Al concluir que el análisis de componentes principales ha generado cuatro factores que agrupan a las variables del Índice de Participación Pública, fueron generadas la matriz de los componentes (cuadro 45), que indica el peso de cada variable en cada componente (la fuerza en la relación), y la matriz de componentes rotados (cuadro 46).

Al generar la matriz de los componentes, fueron eliminadas las informaciones de pesos con valores menores que 0,4, por lo que hay espacios en blanco en muchas de las cargas. Según FIELD (2009), esa matriz no es importante para interpretación, pero es interesante para identificar que antes de la rotación una mayoría de las variables ya estaba con pesos altos en el primer factor, eso porque ese componente, como vimos antes, es el más importante para la mayor parte de la varianza.

Cuadro 45: Matriz de componentes^a

	Componente			
	1	2	3	4
IE1 IDH-D	,939			
IE2 Coeficiente Gini	,745	-,442	-,455	
IE3 Usuarios Internet	,929			
IP1 Percepción Corrupción	,734	,508		,449
IP2 Confianza en los demás	,581	-,794		
IP3 Libertad de elección		,551	,540	-,636
IP4 Histórico Conflictos	,680	-,465	,538	
IS1 Educación Secundaria	,905			
IS2 Alfabetismo de adultos	,865			-,488
IS3 Desigualdad de Género	,514	,715		,441
IS4 Cantidad idiomas			,888	

Método de extracción: Análisis de componentes principales.

a. 4 componentes extraídos

Fuente: elaboración propia.

A posteriori, generamos la matriz de componentes rotados, excluidos los valores inferiores a 0,4⁶⁸ y ordenadas las variables según el tamaño de su peso para facilitar su interpretación.

Mirando la matriz de componentes rotados, identificamos las 5 (cinco) variables IS1 Educación Secundaria, IP4 Histórico Conflictos, IP2 Confianza en los demás, IE2 Coeficiente Gini, IS2 Alfabetismo de adultos, que tratan de temas de educación, conflicto y desigualdad, agrupadas en el componente 1.

El componente 2 abarca las 4 (cuatro) variables IS3 Desigualdad de Género, IP1 Percepción de la Corrupción, IE1 IDH-D, IE3 Usuarios de Internet, que tratan de género, corrupción, desarrollo humano y uso de Internet.

⁶⁸ FIELD (2009: 587) explica que la supresión de los pesos inferiores a 0,4 es una sugerencia de Stevens, J. P. (1992), en su libro *Applied multivariate statistics for social sciences*, quién afirma que a partir de ese punto el corte es apropiado para facilitar la interpretación, eso es, que los pesos mayores que 0,4 representan valores sustanciales y los demás no son significativos.

El componente 3 contempla la variable IS4 Cantidad idiomas y el componente 4 la variable IP3 Libertad de elección.

Vemos que los componentes 3 y 4 poseen variables individuales. Estas variables poseen datos y cálculos que, de cierta manera, son subjetivos, lo que probablemente ha dificultado incluirlos juntos en los demás componentes.

Asimismo, en los componentes 1 y 2 están presentes gran parte de las variables de las estudiadas. El componente 1 vincula temas relativos a educación, conflicto y desigualdad, mientras que el componente 2 abarca temas de género (desigualdad), corrupción, desarrollo humano y uso de Internet.

Por lo tanto, según los resultados del análisis de componentes principales, no hemos encontrado informaciones suficientes que justifiquen estadísticamente la división de los indicadores propuestos por el presente estudio entre indicadores económicos, políticos y sociales, que han generados los respectivos Índices.

La Matriz de transformación de las componentes (cuadro 47) provee información sobre el grado de rotación que los factores han sufrido para obtener la solución.

Asimismo, el gráfico de componentes en espacio rotado representa la distribución espacial de las variables en la escala de los componentes 1, 2 y 3. A pesar de representar en 2D una distribución que es 3D de los indicadores en el campo de las 3 componentes generadas, la ilustración nos ayuda a identificar la proximidad de algunos indicadores en esta distribución, como podemos la cercanía de los indicadores IS3_Desigualdad de Género y IP1_Percepción_Corrupción en la parte de arriba del Componente 2, mientras que observar que los indicadores IP4_Historico_Conflictos, IS1_Educacion_Secundaria, IS4_Cantidad_idiomas y IP2_Confianza_en_los_demás en la parte central para el Componente 2 y a la derecha en el Componente 1.

Con la representación gráfica, observamos la distribución de los indicadores entre los 3 (tres) Componentes Principales sugeridos por el análisis y su concentración en la parte derecha del Componente 1, como indicado igualmente en la Matriz de Componentes rotados (cuadro 46). Esta concentración refleja el

alto poder con que el Componente 1 puede representar el conjunto de los indicadores concentrados a su derecha.

Cuadro 46: Matriz de componentes rotados^a

	Componente			
	1	2	3	4
IS1 Educación Secundaria	,965			
IP4 Histórico Conflictos	,883		-,432	
IP2 Confianza en los demás	,856			-,505
IE2 Coeficiente Gini	,757		,608	
IS2 Alfabetismo de adultos	,698			,493
IS3 Desigualdad de Género		,982		
IP1 Percepción Corrupción		,978		
IE1 IDH-D	,515	,756		
IE3 Usuarios Internet	,612	,726		
IS4 Cantidad idiomas			-,983	
IP3 Libertad de elección				,987

Método de extracción: Análisis de componentes principales.

Método de rotación: Normalización Varimax con Kaiser.

a. La rotación ha convergido en 7 iteraciones.

Fuente: elaboración propia.

Cuadro 47: Matriz de transformación de las componentes

Componente	1	2	3	4
1	,769	,593	,229	,068
2	-,574	,649	,101	,490
3	,228	-,020	-,853	,469
4	-,166	,477	-,458	-,732

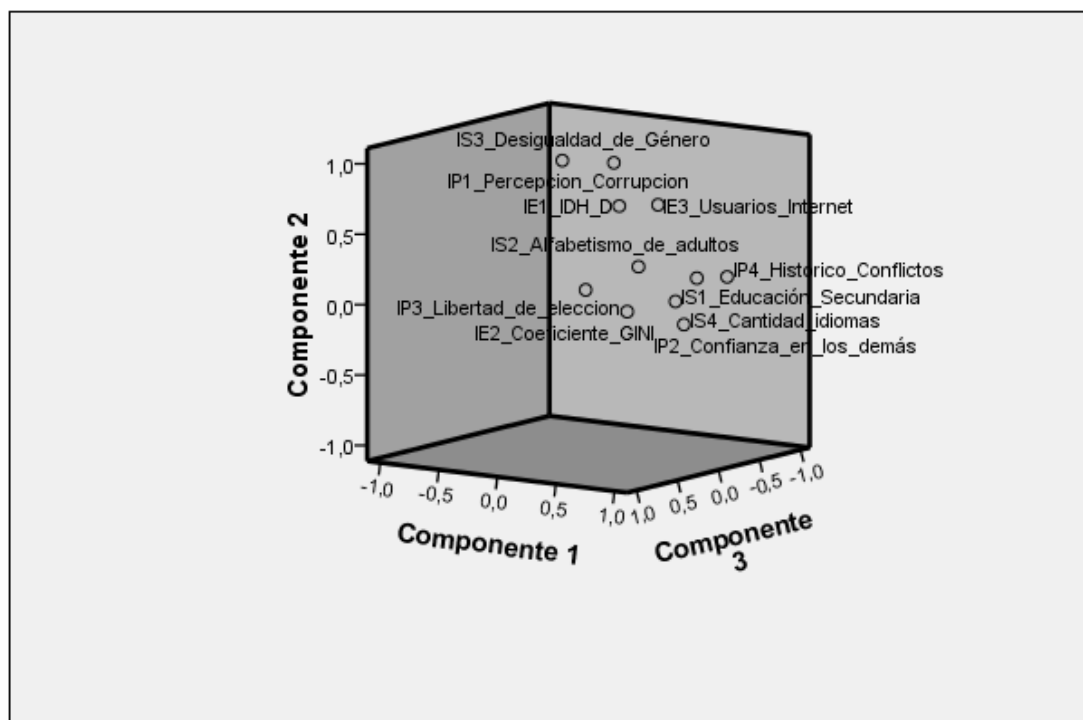
Método de extracción: Análisis de componentes principales.

Método de rotación: Normalización Varimax con Kaiser.

Fuente: elaboración propia.

Gráfico 29: Gráfico de componentes en espacio rotado

Gráfico de componentes en espacio rotado



Fuente: elaboración propia.

Por fin, con base en la Matriz de coeficientes para el cálculo de las puntuaciones en las componentes (anexo 3), que auxilia en la comprensión de cómo los scores del componente fueron calculados, se ha generado la Matriz de covarianza de las puntuaciones de los componentes.

La Matriz de covarianza de las puntuaciones de los componentes nos muestra las relaciones entre los scores del factor, o sea, funciona como una matriz de correlación no padronizada. En nuestro caso, identificamos que los componentes no están correlacionados, por lo que se ha generado una matriz de identidad en que los elementos diagonales poseen valor 1 y los demás valor 0.

Cuadro 48: Matriz de covarianza de las puntuaciones de las componentes

Componente	1	2	3	4
1	1,000	,000	,000	,000
2	,000	1,000	,000	,000
3	,000	,000	1,000	,000
4	,000	,000	,000	1,000

Método de extracción: Análisis de componentes principales.

Método de rotación: Normalización Varimax con Kaiser.

Puntuaciones de componentes.

Fuente: elaboración propia.

Con referencia al análisis de componentes principales, recordemos lo que FIELD (2009: 602) afirmó que el análisis factorial es una técnica para identificar aglomeraciones de variables que se relacionan y que una de las dificultades de la estadística es que puede ser subjetiva.

Quizás no haya una relación evidente entre los Índices económico, social y político del IPP y los componentes principales del análisis estadístico en razón del tamaño de la muestra y de la variabilidad de los datos y de la muestra.

Asimismo, la estructura y la distribución de los indicadores entre los tres Índices (económico, político y social) se han propuesto desde una perspectiva didáctica y sistemática, pero con la posibilidad de futuros estudios que hagan hincapié en la readecuación de los indicadores en otro tipo de división.

CONCLUSIÓN

En el presente estudio, hemos construido el Índice de Participación Pública y analizado su aplicabilidad en los casos de Ecuador, El Salvador, Vietnam y Timor Oriental, así como España y Brasil, estos dos últimos incluidos posteriormente para complementar el estudio. Los seis países han sido escogidos por el conocimiento de sus realidades por el investigador desde la perspectiva de las políticas públicas y la participación ciudadana.

Las diversas agencias de cooperación internacional para el desarrollo vienen fomentando instrumentos de participación pública, o por lo menos lo exigen en los variados manuales de gestión de proyectos, para que resulten más eficaces y más próximos de la realidad local donde los proyectos se implementan. Sin embargo, nos cuestionamos cuán participativos pueden ser realmente las poblaciones locales en los procesos de identificación, ejecución y evaluación de proyectos. Identificamos que la palabra “participación” se usa tan a menudo en las políticas públicas en todo el mundo, pero poco conocemos verdaderamente su realidad en términos de procesos locales y nacionales y menos todavía podemos tener una idea de su realidad a nivel internacional.

En ese contexto, el Índice fue idealizado en razón de la necesidad del investigador de visualizar un valor comparativo que refleje la realidad de la participación pública en estos países. De esa forma, no sólo podemos tener una comparación de sus variables entre los países, sino de su evolución en los años, con la intención de fomentar el desarrollo de los factores que influyen en la participación pública.

Fomentar la mejora de las variables de la participación pública no significa solamente atacar los problemas del desarrollo humano, sino que es crear cada vez más condiciones para que la población tenga la capacidad de influir y decidir sobre el futuro de su entorno.

El Índice fue desarrollado con 11 indicadores, divididos en tres dimensiones: económico, político y social. Son indicadores comprobadamente relevantes para

la realidad de la participación pública, producidos sistemáticamente por instituciones internacionales de reconocida importancia. De esa forma, puede haber una continua revisión de los valores en los años posteriores.

Además, realizamos un amplio análisis de los datos desde tests estadísticos, con la intención de comprobar normalidad de los datos y la correlación de las variables. Comprobamos, según el estudio estadístico, que las variables poseen distribución predominantemente normal y que la correlación entre los indicadores es fuerte.

Asimismo, aplicamos el análisis factorial de componentes principales a los indicadores, con la intención de identificar vínculos entre la división inicial de los indicadores en temas económico, político y social, y comprobar si estas variables se relacionan estadísticamente para esa división. El resultado estadístico ha sugerido que los indicadores no se relacionan claramente como en la propuesta de división inicial, sin embargo este tipo de análisis es exploratoria para guiar futuras hipótesis e informar sobre patrones dentro del conjunto de los datos, no excluyendo la coherencia y relevancia de la división inicial.

Concluimos que ha sido posible construir el Índice de Participación Pública y que, a pesar de las limitaciones que incurren en la valoración numérica de una realidad muy compleja como son las decisiones públicas, esta mensuración refleja con satisfacción los entornos estudiados.

Durante el desarrollo de la presente tesis doctoral, se han identificado diversas propuestas de continuidad o complementariedad de investigaciones académicas, así como sugerencias de aplicación práctica de la materia estudiada.

1) Incrementar el desarrollo del Índice de Participación Pública

Considerando el constante desarrollo de la sociedad, los modelos de interacción social y las tecnologías, se hace necesario que haya una constante adaptación y revisión de las variables, para que el Índice de Participación Pública logre reflejar la realidad económica, social y política de los contextos analizados.

En este constante desarrollo se pretende, si es posible, incluir variables que hasta ahora todavía son consideradas subjetivas o políticamente direccionadas, como la relación de la participación pública con los sistemas de gobierno, con la intensidad de asociaciones, entre otros.

Para el caso de los sistemas de gobierno, se pretende analizar la posibilidad de inclusión de las Variables de Participación Política del *Political Regimes Database* (JAGGERS, GURR *et* MARSCHALL, 2007).

2) Ampliar el estudio interdisciplinario y crear unas ponderaciones de las variables

Se pretende realizar unas ruedas de encuestas entre especialistas de diferentes países e instituciones para valorar las variables indicadas en el presente estudio y evaluar la posibilidad de inclusión de nuevos indicadores.

Asimismo, teniendo en cuenta que las variables del presente estudio pueden tener diferente nivel de importancia (peso), según el lugar y el contexto histórico,

se ha valorado la posibilidad de realizar, por medio de la rueda de encuesta, el diseño de una propuesta de ponderación entre las variables.

La determinación de las ponderaciones es un problema de gran importancia estadístico y pueden ser empleados para los diferentes índices. Según Pulido San Román (1978), “los índices compuestos que se elaboran mediante una media aritmética ponderada de los índices simples, utilizando las ponderaciones fijas de un año base, [en general] se conocen con el nombre genérico de índices de Laspeyres. Por el contrario, se denominan índices de Paasche aquellos que toman como ponderaciones de la media para cada año las correspondientes al propio año al que se refiere el índice.” Inicialmente proponemos, para el futuro, la prueba de la aplicación de la metodología de ponderaciones conocida como Índice de Laspeyres.

Para las ruedas de encuestas podrá ser usado el método Delphi, que es una técnica que promueve una discusión entre especialistas (panel de expertos) por medio de una comunicación estructurada, repetitiva, sistemática e interactiva, con el objetivo de llegar a un consenso entre ellos.

3) Ampliar la dimensión y el alcance de la aplicación de la metodología para un análisis mundial

El presente estudio ha tomado en cuenta el análisis de la participación pública en 6 (seis) países: Brasil, Ecuador, El Salvador, España, Timor Oriental y Vietnam. Surge como propuesta para el futuro ampliar la dimensión y el alcance de la aplicación de la metodología incluyendo más países y, si es posible, un estudio internacional con todos los países, sobre todo aquellos que hacen parte de las Naciones Unidas, en razón del reconocimiento y de la disponibilidad de datos.

Estas aplicaciones y los estudios relacionados pueden favorecer al desarrollo de nuevas publicaciones que pueden ampliar el debate internacional sobre la metodología y su uso, ampliando su uso y perfeccionando su capacidad de representar la realidad y de subsidiar tomas de decisiones.

4) Adaptar la aplicación de la metodología a una dimensión y un alcance para el análisis local y/o sectorial

Al mismo tiempo que se pretende ampliar el alcance de la metodología, no debemos perder de vista que la participación pública es sobre todo una política local.

Por lo tanto, es igualmente interesante como tema de estudio analizar la aplicación y/o la adaptación de la metodología para usos a nivel local, evaluando las variables de la participación pública en contextos subnacionales (regionales o locales).

Su aplicación y adaptación por sectores (industriales, comerciales, ambientales, sociales...) es también otra vertiente interesante de estudio.

5) Negociación para el uso y la aplicación del Índice

Teniendo en cuenta que el Índice de Participación Pública creado y desarrollado en el presente estudio tiene la intención de ser un instrumento para la toma de decisiones, sería provechoso negociar su inclusión como condición para las evaluaciones de políticas relativas a la participación pública por medio de la aplicación del IPP y/o de un análisis que considere las variables propuestas por el presente estudio. Esta negociación puede ser realizada con instituciones públicas, organismos internacionales y agencias de cooperación internacional y de desarrollo.

6) Incrementar los tests estadísticos y la adaptación de las variables

Teniendo en cuenta la amplitud de posibilidades de tests estadísticos que favorezcan el perfeccionamiento de las variables, se pretende, en paralelo a las propuestas anteriores, dar continuidad a los tests estadísticos, con el fin de

mantener la calidad de los datos que posteriormente serán usados para los diversos análisis e intereses de uso.

De modo general, se ha identificado posibilidades de incrementar publicaciones complementarias sobre la investigación de la tesis, el interés de publicar la tesis misma y hacer acuerdos institucionales para implementar la materia estudiada como subsidio de procesos de toma de decisiones.

Se pretende, si es posible, que la continuidad de las investigaciones se desarrolle en el ámbito de un postdoctorado.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- 3Cs INITIATIVE (2008). *Evaluating Co-ordination, Complementarity and Coherence in EU development policy: a synthesis*, Triple C Evaluations N 8, European Development Cooperation Evaluation <<http://www.three-cs.net/>>.
- AGUILAR VILLANUEVA, Luis F (ed.) (1992): *La Hechura de las Políticas Públicas*. Colección Antologías de Política Pública, Segunda antología. México: Editorial Miguel Ángel Porrúa.
- ARAGÓN SÁNCHEZ, A. (1998): *La participación de los empleados en la empresa: factores condicionantes para la gestión y resultados*. Consejo Económico y Social, Madrid. Tablas III-1 y III-6 a III-9, pp. 101, y 145-147. *apud* RAMÍREZ GUERRA, Carlos Hernán (2000).
- AUBEL, Judi (2000): *Manual de Evaluación Participativa del Programa: Involucrando a los participantes del programa en el proceso de evaluación*. Edición 2, Publicación conjunta de Catholic Relief Services y Child Survival Technical Support.
- BANCO MUNDIAL (2013): *Remittance Prices Worldwide Databank*. Acceso en 2014 y 2015. Disponible en <http://remittanceprices.worldbank.org>.
- _____ (2009): *Evaluation methodology*, Independent Evaluation Group (IEG). Consultado en el sitio oficial del IEG en mayo de 2009. Disponible en <http://ieg.worldbank.org/>.
- _____ (2006): *Impact Evaluation: The Experience of the Independent Evaluation Group of the World Bank*. World Bank, Washington, D.C. This report has been prepared by Howard White (IEGSG) under the supervision of Alain Barbu.
- BARBOSA DE LIMA, Luciano (2005): *Cooperação para o Desenvolvimento no contexto de crises, conflitos e catástrofes*. UniCEUB Centro Universitário de Brasília. Profesor orientador Dr. Marcelo Gonçalves do Valle. Junio de 2005.
- _____ (2008): *Posibilidades de Cooperación España-Brasil en materia de administración pública local. El caso del Norte y Nordeste de*

Brasil. Málaga: Universidad de Málaga. Dirigido por el profesor Dr. Pablo Podadera Rivera. Julio 2008.

(2009): "Gestão y evaluación participativa de políticas públicas: el caso de los presupuestos participativos". Revista *Prismas: Direito, Políticas Públicas e Mundialização*. Vol. 6, Nº 2, jul/dic 2009, Brasília. Acceso em 2014. Disponible em <<http://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/index.php/prisma/article/view/862>>.

(2010): "Teorias do Desenvolvimento e a Cooperação Internacional". Revista *Universitas: Relações Internacionais*. V. 8, n. 1 (2010), Brasília. Acceso em 2014. Disponible en <<http://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/index.php/relacoesinternacionais/article/viewFile/955/1076>>.

(2010a): *Informe de formulación de propuestas para la creación y diseño de un Observatorio Socioeconómico Estratégico y Redes Temáticas de Trabajo en Ecuador (FASE II, año 3 Adicional) 2009/2010*. Producto de consultoría de la Universidad de Málaga para la Asociación Paz y Desarrollo (PyD), Cnvenio de Cooperación. Documento producido en abril de 2010.

(2010b): *Informe de la visita técnica a Vietnam en el ámbito del Proyecto Observatorio Socioeconómico Estratégico (OSEST): identificación y formulación de propuestas para la creación y diseño de una red temática y un observatorio socioeconómico en Vietnam*. Producto de consultoría de la Universidad de Málaga para la Asociación Paz y Desarrollo (PyD), Convenio de Cooperación. Documento producido en agosto de 2010.

(2011): *Informe del año 2010 del Proyecto Observatorio Socioeconómico Estratégico (OSEST) en El Salvador y Consideraciones Finales de Conclusión del Proyecto*. Producto de consultoría de la Universidad de Málaga para la Asociación Paz y Desarrollo (PyD), Convenio de cooperación nº 06-CO1-07. Documento producido en enero de 2011.

BARBOSA DE LIMA, Luciano; PODADERA RIVERA, Pablo (2012): "Cooperación al desarrollo y gestión de postconflictos. Situaciones de

emergencia y ayuda humanitaria”. En CASTILLA MESA, M^a Teresa; MARTÍN SOLBES, Victor M.; et VILA MERINO, Eduardo S. (coord.) (2012): *Cultura de paz, conflictos, educación y derechos humanos*. Universidad de Málaga.

BARBOSA DE LIMA, Luciano; DÍAZ ALCAIDE, Nadia; KOUMA, Kaka; PARADA, Patricia (2007): *Estudio comparado sobre Timor Oriental, Vietnam, El Salvador y Ecuador*. Requisito para conclusión de Master en Cooperación Internacional y Gestión de Proyectos de Desarrollo, mimeo.

BARBOSA DE LIMA, Luciano; OLAYA ESPINOZA, David; et DÍAZ ALCAIDE, Nadia (2007): *Plan Estratégico en Red para Orellana (Ecuador), Nahuizalco (El Salvador), Than-Hoa (Vietnam), Baucau y Viqueque (Timor Oriental)*. Requisito para conclusión de Máster en Cooperación Internacional y Gestión de Proyectos de Desarrollo, mimeo.

BOLLEN, Kenneth A. (1991): “Political Democracy: Conceptual and Measurement Traps”. In: INKELES, Alex (ed.) (1991): *On Measuring Democracy: Its Consequences and Concomitants*. New Brunswick, New Jersey.

BOLLEN, Kenneth A.; PAXTON, Pamela M.; et MORISHIMA, Rumi. (2005): “Assessing International Evaluations: An Example from USAID's Democracy and Governance Program”. *American Journal of Evaluation*, American Evaluation Association, Vol. 26, N° 2, June 2005, 189-203.

BORGATTI, S. P., EVERETT, M. G. and FREEMAN, L. C. (2002): *UCINET 6 for windows: software for social network analysis*. Harvard: Analytic Technologies.

BORGATTI, S.P. 2002. *NetDraw: Graph Visualization Software*. Harvard: Analytic Technologies.

BROWN (1998): “Evaluating institutional sustainability in development programmes: beyond dollars and cents”, *Journal of International Development*, vol. 10, nº 1, apud CORZO FERNÁNDEZ (2008): “Evaluación participativa”. En: MEIL LANDWERLIN, Gerardo et TORRES ALBERO, Cristóbal, coord. (2008): *Sociología y realidad social: libro homenaje a Miguel Beltrán Villalva*, p. 467-482.

BUENO, Belmira Oliveira (2007): Urban Education Dystopia, 2050: a Response from Latin America, In PINK, W. T. y NOBLIT, G. W. (editores): *International Handbook of Urban Education*, pág. 1995-1998.

CASTRO BONAÑO, J. Marcos; y PODADERA RIVERA, Pablo (2013): Una propuesta multivariante de índice de cohesión territorial, In: GONZÁLEZ FAJARDO, Francisco; BENÍTEZ ROCHEL, José Juan; y PÉREZ MORENO, Salvador (coordinadores): *Propuestas de política económica ante los desafíos actuales*, Delta, Publicaciones Universitarias, Madrid, 2013, págs. 329-352.

CENTRAL INTELLIGENCE AGENCY (2012a): Brazil. En: The World Factbook. Disponible en <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/>.

_____. (2012b): Ecuador. En: The World Factbook. Disponible en <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/>.

_____. (2012c): El Salvador. En: The World Factbook. Disponible en <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/>.

_____. (2012d): East Timor. En: The World Factbook. Disponible en <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/>.

_____. (2012e): Spain. En: The World Factbook. Disponible en <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/>.

_____. (2012f): Vietnam. En: The World Factbook. Disponible en <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/>.

CHELIMSKY, Eleanor, et SHADISH, William R (1997): *Evaluation for the 21st Century: A Handbook*, SAGE, 2º edition.

CHURCH, Madeline et al (2002): *Participation, Relationships and Dynamic Change: New Thinking On Evaluating the Work of International Networks*. Working Paper nº 121, University College London. UK Department for International Development (DFID).

COMISIÓN EUROPEA (2001): *Manual de Gestión del Ciclo de Proyectos de la Comisión Europea*. Comisión Europea, Oficina de Cooperación EuropeAid, Asuntos Generales, Evaluación. Marzo de 2001.

_____. (2006): Familias de criterios de evaluación, Bases metodológicas, Metodología de Evaluación. Comisión Europea, Oficina de Cooperación EuropeAid, Asuntos Generales, Evaluación. Última actualización en 02/07/2006. Acceso en 2009 y 2015. Disponible en http://ec.europa.eu/europeaid/evaluation/methodology/methods/mth_ccr_es.htm

COPPEDGE, Michael, et REINICKE, Wolfgang H. (1991): "Measuring Polyarchy". En: INKELES, Alex (ed.) (1991): *On Measuring Democracy: Its Consequences and Concomitants*. New Brunswick, New Jersey.

CORZO FERNANDEZ, Susana (2002): "Elite política y formación de redes en Latinoamérica". Trabajo presentado para el VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct. 2002.

_____. (2008): "Evaluación participativa". En: MEIL LANDWERLIN, Gerardo et TORRES ALBERO, Cristóbal, coord. (2008): *Sociología y realidad social: libro homenaje a Miguel Beltrán Villalva*, p. 467-482.

DAHL, Robert A. (2005) *Poliarquia: Participação e Oposição*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo. Versão em português do original DAHL, Robert A. (1997) *Polyarchy: Participation and Opposition*.

_____. (1971) *Polyarchy: participation and opposition*. New Haven: Yale, *apud* BOLLEN, Kenneth A. (1991): "Political Democracy: Conceptual and Measurement Traps. In: INKELES, Alex (ed.) (1991): *On Measuring Democracy: Its Consequences and Concomitants*. New Brunswick, New Jersey.

DAHL, Robert Alan et LINDBLOM, Charles Edward (1953): *Politics, economics, and welfare*. Originalmente publicado en Chicago: University of Chicago Press, 1953.

DANIDA (2006): *Evaluation guidelines*. Evaluation Department, Danish International Development Agency (DANIDA), Ministry of Foreign Affairs of Denmark.

- DIAMOND, Larry; LINZ, Juan J. et LIPSET, Seymour Martin (eds.) (1989): *Democracy in Developing Countries: Latin America*, Boulder, CO, Lynne Rienner and London: Adamantine Press, *apud* BOLLEN, Kenneth A. (1991): "Political Democracy: Conceptual and Measurement Traps". In: INKELES, Alex (ed.) (1991): *On Measuring Democracy: Its Consequences and Concomitants*. New Brunswick, New Jersey.
- DICK, G. William (1974): "Authoritarian versus nonauthoritarian approaches to economic development", *Journal of Political Economy* 82, 4 (July/August 1974): 817-827.
- EASTON, David (1953): *The Political System: An Inquiry into the State of Political Science*. Alfred A. Knopf, New York, reprinted 1965.
- FEINSTEIN, Osvaldo (2007): "Evaluación pragmática de políticas públicas"., *Información Comercial Española-ICE, Revista de Economía*, mayo-junio 2007: Evaluación de políticas públicas, nº 830, p. 19-32. Revistas de Información Económica, Secretaría de Estado de Comercio, Ministerio de Economía y Competitividad, Gobierno de España. Acceso en 2009 y 2015. Disponible en http://www.revistasice.com/CachePDF/ICE_836_19-31__0B24D3C2A65D74BACC7ADCC22F6A471E.pdf.
- FIELD, Andy (2009): *Descubriendo a estatística usando SPSS*. Porto Alegre: Artmed.
- HECKMAN, J. (2001): "Micro Data, Heterogeneity, and the Evaluation of Public Policy: Nobel Lecture", *Journal of Political Economy*, vol. 100, nº 4, 2001, pag. 673-748.
- FOX, William T. R. (1969): "Harold D. Lasswell and the Study of World Politics: Configurative Analysis, Garrison State, and World Commonwealth", Chapter 14, In: LASSWELL, Harold Dwight; et ROGOW, Arnold A. (1969): *Politics, Personality, and Social Science in the Twentieth Century*. Essays in honor of Harold D. Lasswell. Chicago: University of Chicago Press.
- FREIRE, Paulo (1970): *Pedagogia do Oprimido*. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 47ª edição del año 2005.
- GALLUP (2013): *Gallup World Poll Database*. Disponible en <http://worldview.gallup.com>, acceso en 15 de octubre de 2013, *apud* UNITED

NATIONS (2014): Human Development Report 2014. New York. Published for the United Nations Development Programme (UNDP).

(2015): *Gallup World Poll*. Disponible en <http://www.gallup.com/services/170945/world-poll.aspx>, acceso en 2014 y 2015.

GARCÍA LIZANA, Antonio; PODADERA RIVERA, Pablo; PÉREZ MORENO, Salvador; CALDERÓN VÁZQUEZ, Francisco (2004): *Planificación estratégica sostenible de redes territoriales: Teoría y práctica (Debates)*. Servicio de Publicaciones y Divulgación Científica de la Universidad de Málaga.

GASIOROWSKI, Mark J. (1991): "The Political Regimes Project", In: INKELES, Alex (ed.) (1991): *On Measuring Democracy: Its Consequences and Concomitants*. New Brunswick, New Jersey, p. 105-121.

GURR, Ted Robert; JAGGERS, Keith; MOORE, Hill H. (1989): *Polity II codebook*. Boulder, CO: Center for Comparative Politics, Department of Political Science, University of Colorado.

GURR, Ted R.; JAGGERS, Keith et MOORE, Hill H. (1991): "The Transformation of the Western State: The Growth of Democracy, Autocracy, and State Power since 1800", In: INKELES, Alex (ed.) (1991): *On Measuring Democracy: Its Consequences and Concomitants*. New Brunswick, New Jersey, p. 69-104.

HAIR, Joseph F. (2009): *Análise multivariada de dados*. Porto Alegre: Bookman, 6ª ed.

HERSKOVITS, Melville J.: (1964): *El hombre y sus obras: la ciencia de la antropología cultural*. Fondo de Cultura Económica (México y Buenos Aires), traducción de M. Hernández Barroso; revisada por E. Ímaz y L. Alamilos.

HONGI, Hong, et RIST, Ray C. (1997): "The Development of Evaluation in the People's Republic of China". In: CHELIMSKY, Eleanor, et SHADISH, William R (1997): *Evaluation for the 21st Century: A Handbook*, SAGE, 2º edition.

HUBBARD, Douglas W. (2007): *How to Measure Anything: Finding the Value of "Intangibles" in Business*. Published by John Wiley & Sons, New Jersey.

- HULL, Geoffrey (2001). *Timór-Lorosa'e - Identidade, Lian no Política Edukasionál. (Timor Leste - Identidade, Língua e Política Educacional)*. Lisboa, Instituto Camões.
- ILLICH, I. (1969): *Celebration of awareness*. Harmondsworth, Middlesex, Penguin. *apud* OAKLEY, Peter (1991): *Projects with people: the practice of participation in rural development*. Food and Agriculture Organization of the United Nations, United Nations Development Fund for Women, World Health Organization, World Employment Programme, International Labour Organisation. Publicado por International Labour Organization.
- INKELES, Alex (ed.) (1991): *On Measuring Democracy: Its Consequences and Concomitants*. New Brunswick, New Jersey.
- JACKMAN, Robert W. (1991): "On the Political Capacity of Nation States: Institutionalization and Legitimacy", In: INKELES, Alex (ed.) (1991): *On Measuring Democracy: Its Consequences and Concomitants*. New Brunswick, New Jersey, p. 157-188.
- JAGGERS, Keith; GURR, Ted Robert (2000): *Polity III: Regime Change and Political Authority, 1800-1994* [Codebook file]. ICPSR XML version. Ann Arbor, MI: Inter-university Consortium for Political and Social Research [producer and distributor].
- JAGGERS, Keith; GURR, Ted Robert, MARSCHALL, Monty G. (2007): *Polity IV Project: Political Regime Characteristics and Transitions, 1800-2007*. Acceso en 2009 e 2015. Disponible en mayo de 2009 en <<http://www.systemicpeace.org/polity/polity4.htm>>.
- KLIJN, E. (1998): "Redes de políticas públicas: una visión general", traducción del original KLIJN, E.: "Policy Networks: An Overview", En KICKERT, W. J. M. et KOPPENJAN, J.F.,. (eds) (1998) *Managing Complex Networks*. Sage, London.
- KUHN, Thomas S. (1970): *A estrutura das revoluções científicas*. São Paulo: Perspectiva, *apud* SOUZA, Cláudio B. Gomide de (2001): *Gestão participativa: conceitos e operações fundamentais*.

LAHERA PARADA, Eugenio (2006): "Política y Políticas Públicas". *Políticas públicas: Coletânea – Volume 1*. Enrique Saravia e Elisabete Ferrarezi (organizadores), Brasília: ENAP, 2006.

LEMO, M. B.; ESTEVES, O. A.; SIMÕES, R. F. (1995): *Uma metodologia para construção de um índice de qualidade de vida urbana*. Nova Economia, Belo Horizonte, v. 5, n. 2, dez. 1995.

LIJPHART, Arend (1984): *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*. New Haven and London: Yale University Press.

LIPSET, Seymour Martin (1981): "Political Man: The Social Bases of Politics". In: DAHL, Robert Alan, SHAPIRO, Ian, CHEIBUB, José Antônio (2003): *The Democracy Sourcebook*, MIT Press.

LOWI, Theodore J. (1964): "American Business, Public Policy, Case-Studies, and Political Theory", *World Politics*, XVI, 1964, p. 677-715. En: Aguilar Villanueva, Luís (ed.) (2000): *La Hechura de las Políticas Públicas*, 89-117, México, Editorial Miguel Ángel Porrúa.

_____ (1992): "Políticas Públicas, estudios de caso y teoría política". Editorial Miguel Ángel Porrúa. Versión en español de la publicación LOWI, Theodore J. (1964): "American Business, Public Policy, Case-Studies, and Political Theory", *World Politics*, XVI, 1964, p. 677-715.

MARES, Alberto Ibarra (2009): *Desarrollo del Análisis Factorial Multivariable Aplicado al Análisis Financiero Actual*. Colombia: Fundación Universitaria Tecnología de Comfenalco. Disponible en <http://www.eumed.net/libros-gratis/2010a/666/>. Acceso en marzo de 2015.

MAROCO, João (2010): *Análise Estatística – Com Utilização do SPSS*. Lisboa: Edições Sílabo.

MAYO, Elton (1933): *The Human Problems of an Industrialized Civilization*. Cambridge, MA: Harvard.

MCGREW, Anthony (1992): "Conceptualizing Global Politics", In: MCGREW, Anthony et LEWIS, Paul (1992): *Global Politics: Globalization and the Nation-State*.

- MENY I, THOENIG J-C (1992): "El marco conceptual". En: MENY I, THOENIG J-C (editors): *Las políticas públicas*. Barcelona: Editorial Ariel, p. 88-108.
- MERRITT, Richard L. et ZINNES, Dina A. (1991): "Democracies and War", En: INKELES, Alex (ed.) (1991): *On Measuring Democracy: Its Consequences and Concomitants*. New Brunswick, New Jersey, p. 207-234.
- MIDGELEY et al. (1986): *Community participation, social development and the State*. London, Methuen, *apud* OAKLEY, Peter (1991).
- MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES DE ESPAÑA (2001): *Metodología de evaluación de la Cooperación Española*. Ministerio de Asuntos Exteriores, Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica, Oficina de Planificación y Evaluación. Tercera edición: noviembre, 2001.
- MORAN, Michael; REIN, Martin; et GOODIN, Robert E. (eds.) (2006): *Oxford Handbook of Public Policy*, Oxford: Oxford University Press.
- MULLER, Edward N. (1988): "Democracy, economic development, and income inequality", *American Sociological Review* 53, 1 (February): 50-58.
- MUNDA, Giuseppe (2003): "Social multi-criteria evaluation: Methodological foundations and operational consequences". *European Journal of Operational Research*, Decision Aiding, Volume 158, Issue 3, 1 November 2004, Pages 662–677.
- OAKLEY, Peter (1991): *Projects with people: the practice of participation in rural development*. Food and Agriculture Organization of the United Nations, United Nations Development Fund for Women, World Health Organization, World Employment Programme, International Labour Organisation. Publicado por International Labour Organization.
- OCDE (1991): *The DAC Principles for the Evaluation of Development Assistance*. Acceso en 2009 y 2015. Disponible en http://www.oecd.org/document/22/0,2340,en_2649_34435_2086550_1_1_1_1,00.html.

(1996): *Ministerial Symposium on the Future of Public Services*, Paris, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), Mar. 1996.

(2001): *Citizens as partners: information, consultation and public participation in policy-making*. Organisation for Economic Co-operation and Development. Publicado por OECD Publishing. The report was prepared by Joanne Caddy in collaboration with Christian Vergez of the OECD Public Management Service. Acceso en 2009 y 2015. Disponible en https://bvc.cgu.gov.br/bitstream/123456789/3695/1/citizens_as_partners_information.pdf.

(2005): *Evaluating Public Participation in Policy Making*. Organisation for Economic Co-operation and Development. Publicado por OECD Publishing. The publication was prepared by Joanne Caddy of the OECD Directorate for Public Governance and Territorial Development. Disponible en https://bvc.cgu.gov.br/bitstream/123456789/3674/1/evaluating_public_participation_policy_making.pdf.

(2009): *Focus on Citizens: Public Engagement for Better Policy and Services*. OECD Studies on Public Engagement. Acceso en marzo de 2015. Disponible en <http://www10.iadb.org/intal/intalcdi/pe/2009/03785.pdf>.

OLIVEIRA, Nelson Tabajara de (1935): *O Roteiro do Oriente*. Sao Paulo: Companhia Editora Nacional, 2ª edición. Coleção Viagens, Vol. VIII.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (2006a): *Delivering as One*, Report of the Secretary-General's High-Level Panel, Secretary-General's High-level Panel on UN System-wide Coherence in the Areas of Development, Humanitarian Assistance, and the Environment, New York, 9 November 2006.

(2006b): *Resumen del informe del 9 de noviembre de 2006 del Grupo de Alto Nivel sobre la coherencia del sistema de las Naciones Unidas en las esferas del desarrollo, la asistencia humanitaria y la protección del medio ambiente*. 9 de diciembre de 2006.

(2008a): *2007/2008 Human Development Report*. New York.

(2008b): *Resultados de la alianza mundial para alcanzar los objetivos de desarrollo del Milenio*, Objetivo de desarrollo del Milenio 8, Informe del Grupo de Tareas sobre el desfase en el logro de los objetivos de desarrollo del Milenio de 2008, Nueva York.

(2010): *Fortalecer el diálogo: La experiencia de las Naciones Unidas con las organizaciones de pequeños agricultores y con los pueblos indígenas*. Nueva York y Ginebra. El Servicio de Enlace de las Naciones Unidas con las Organizaciones No Gubernamentales. Publicación elaborada por Nora McKeon y Carol Kalafatic. Acceso en abril de 2015. Disponible en http://www.un-ngls.org/IMG/pdf_complete-2.pdf.

(2014): *Human Development Report 2014: Sustaining Human Progress: Reducing Vulnerabilities and Building Resilience*. New York. Published for the United Nations Development Programme (UNDP).

(2015): *Pueblos Indígenas: Programa de desarrollo después de 2015 enfocado particularmente a las cuestiones del hambre y la enfermedad*. Foro Permanente de las Naciones Unidas para las Cuestiones Indígenas – Decimocuarto período de sesiones: Nota temática para análisis. Department of Economic and Social Affairs (DESA), Economic and Social Council (ECOSOC). Acceso en mayo de 2015. Disponible en <http://undesadspd.org/indigenouspeoples.aspx>.

OTERO REINA, Marina: “Democracia Participativa y Diálogo Social. ¿Evaluamos?”, SEE: *Revista E-valoración* 5.

OVERSEAS DEVELOPMENT INSTITUTE (2009). *Planning Tools: Stakeholder Analysis*. Research and Policy in Development (Rapid). Successful Communication, A Toolkit for Researchers and Civil Society Organisations, January 2009.

PARRY, Geraint; MOYSER, George (1994): “More Participation, More Democracy?”; En: BEETHAM, David ed. (1994): *Defining and measuring democracy*, SAGE Modern Politics Series, volume 36, sponsored by the European Consortium for Political Research/ECPR, p. 44-62.

- PARSONS, D.W. (1995): *Public Policy: An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*. Edward Elgar Publishing. Versión española: PARSON, Wayne (2007): *Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. FLACSO México.
- POLSBY, Nelson W. (1963): *Community Power and Political Theory*. New Haven.
- POWELL, G. Bingham Jr. (1982): *Contemporary Democracies: Participation, Stability, and Violence*. Cambridge, MA, and London: Harvard University Press.
- PROJECT MANAGEMENT INSTITUTE (2008a): Um Guia do Conhecimento em Gerenciamento de Projetos (Guia PMBOK®). Global Standard. Quarta edição.
- _____ (2008b): The Standard for Program Management. Global Standard. Second Edition.
- RAMÍREZ GUERRA, Carlos Hernán (2000): *Gestión participativa y Modernización de la Gestión Pública*. Santiago de Chile. Acceso de 2009 a 2015. Disponible en http://mazinger.sisib.uchile.cl/repositorio/pa/instituto_de_asuntos_publicos/r20061211169gestinparticipativaymodernizacindelagestinpblica.pdf.
- REAL ACADEMIA ESPAÑOLA (2009). *Diccionario de la lengua española* (22.a ed.). Consultado en <http://www.rae.es/rae.html>. Enmiendas incorporadas hasta 2012.
- _____. (2014). *Diccionario de la lengua española* (23.a ed.). Consultado en <http://www.rae.es/rae.html>.
- RHODES, R. A. W. (2006): "Policy Network Analysis", Chapter 20, pag. 425-447, In.: MORAN, Michael; REIN, Martin; et GOODIN, Robert E. (eds.) (2006): *Oxford Handbook of Public Policy*. Oxford: Oxford University Press.
- RODRIGUES, Milton da Silva (1970): *Dicionário Brasileiro de Estatística*. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Estatística, 2º edição, revista e aumentada.
- SABATIER, P.A. et JENKINS-SMITH, H. (eds) (1993): *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*, Westview Press; *apud*

PARSONS (1995): *Public Policy: An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*. Edward Elgar Publishing, pág. 79.

SAN ROMÁN, Antonio Pulido (1978): *Estadística y Técnicas de Investigación Social*. Ediciones Pirámide, S.A., Madrid.

SANCHEZ MORON, Miguel (1980): *La Participación del Ciudadano en la Administración Pública*. Centro de Estudios Constitucionales, Estudios de Administración XLII, Madrid.

SANCHEZ, Vilma Coromoto Pérez (2012): *El papel de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) en las organizaciones de educación superior (IES) como elemento de desarrollo: el caso del estado Táchira*. Tesis doctoral. Universidad de Málaga.

SARAVIA, Enrique, FERRAREZI, Elisabete (organizadores) (2006): *Políticas públicas*. Coletânea – Volume 1, Brasília: Escola Nacional de Administração Pública - ENAP.

SARTORIS, Alexandre (2013): *Estatística e introdução à econometria*. São Paulo: Saraiva, 2º edición.

SCHIFFER, Eva (2007): *Manual Net-maps Toolbox: Influence Mapping of Social Networks*. International Food Policy Research Institute.

SCRIVEN, Michael (1991): *Evaluation Thesaurus*, Newbury Park, CA.: Edgepress.; *apud* VEDUNG, Evert (1997).

SHAFRITZ, Jay M. (2004): *The dictionary of public policy and administration*. Publisher: Westview Press.

SIERRA BRAVO, Restituto (1988): *Tesis doctorales y trabajos de investigación científica: metodología general de su elaboración y documentación*. Madrid: Editorial Paraninfo, segunda edición.

SINTOMER, Yves; HERZBERG, Carsten; RÖCKE, Anja. *From Porto Alegre to Europe: potentials and limitations of participatory budgeting*. Acceso en 2009 y 2015. Disponible en: <<http://www.eukn.eu/fileadmin/Lib/files/EUKN/2013/From-Porto-Alegre%20to%20Europe.pdf>>. Esta investigación fue llevada a cabo por el *Centre Marc Bloch* en Berlín, en cooperación con el *Humboldt-University* en

Berlín y con fondos del *Hans-Böckler-Foundation* y del *Centre National de la Recherche Scientifique* (CNRS) de Francia.

SIROWY, Larry et INKELES, Alex (1991): "The Effects of Democracy on Economic Growth and Inequality: A Review", En: INKELES, Alex (ed.) (1991): *On Measuring Democracy: Its Consequences and Concomitants*. New Brunswick, New Jersey, p. 125-156.

SOUZA, Cláudio B. Gomide de; SQUILASSE, Maria Do Carmo (2001): Gestão participativa: conceitos e operações fundamentais. *Revista Eletrônica de Política e Gestão Educacional*, volume 1. Sao Paulo: Disponible en: http://www.fclar.unesp.br/ced/polit_gest/edi1_artigoclaudiogomide.pdf. Acceso en marzo de 2015.

STOHL, Michael; CARLETON, David; LOPEZ, George; and SAMUELS, Stephen (1986): "State violation of human rights: Issues and problems of measurement." *Human Rights Quarterly* 8 (November): 592-605. *apud* TAYLOR, Charles Lewis: "Measures of Government Change: Indicators of Democracy from Mass Media Reporting". In: INKELES (1991).

SUBIRATS, Joan et GOMÀ, Ricard (1989): "Evaluación de políticas públicas". En: SUBIRATS, Joan (1989): *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*. Madrid: Instituto Nacional de la Administración Pública, Col. Estudios. Serie Administración General).

(1998): *Políticas públicas en España: Contenidos, redes de actores y niveles de gobierno*, Barcelona: Ariel Ciencia Política.

TAYLOR, Charles Lewis (1991): "Measures of Government Change: Indicators of Democracy from Mass Media Reporting". In: INKELES, Alex (ed.) (1991): *On Measuring Democracy: Its Consequences and Concomitants*. New Brunswick, New Jersey, págs. 203-205.

THOMAS, Janice, MULLALY, Mark (2008): *Researching the Value of Project Management*. Project Management Institute - PMI.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL (2013). *Índice de Percepción de la Corrupción 2013*. Transparency International. Acceso en septiembre de 2014 y enero de 2015. Disponible en <http://www.transparency.org/>.

UNESCO Institute for Statistics (2013). *Data Centre*. <http://stats.uis.unesco.org>,
apud ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (2014): *Human Development Report 2014*.

UNITED NATIONS ECONOMIC COMMISSION FOR EUROPE (1998): *Convenio sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente* (Convenio de Aarhus). Instrumento auspiciado por la Organización de Naciones Unidas y aprobado por el Consejo de la Unión Europea en el día 17 de febrero de 2005, Diario Oficial de la Unión Europea, 2005/370/CE.

VEDELD, Trond (2001): *Participation in Project Preparation: lessons from World Bank-assisted projects in India*. Publicado por World Bank Publications, World Bank Discussion Paper nº 423.

VEDUNG, Evert (1997): *Evaluación de políticas públicas y programas*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Instituto Nacional de Servicios Sociales. Versión original publicada en Uppsala University, Departamento de Gobierno, 1996.

VIANA, Maurício Boratto (2012): *Avaliando Minas: Índice de sustentabilidade da mineração (ISM)*. Tese de Doutorado. Centro de Desenvolvimento Sustentável. Universidade de Brasília, Brasília.

VILLOTA, Paloma de (2003): *Economía y género: Macroeconomía, política fiscal y liberalización. Análisis de su impacto sobre las mujeres*. Barcelona, Icaria editorial.

WILDAVSKY, Aaron (1979): *Speaking the Truth to Power: The Art and Craft of Policy Analysis*. Boston: Little, Brown. Third Printing, 1992.

ANEXOS

ANEXO I Timor Oriental: análisis de redes territoriales y análisis de interesados

Un análisis de redes territoriales en Timor Oriental

Al desarrollar el análisis y el trabajo de las intervenciones internacional, es válida e importante mirar las relaciones entre las principales instituciones que actúan en una zona.

Conjuntamente con la Oficina Técnica de Cooperación (OTC) en Timor Oriental, representación local de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), fue impulsado el desarrollo de un análisis de red para el trabajo en las regiones agrícolas de Timor Oriental, teniendo como foco la red que pretende fomentar la Cooperación Española.

El estudio fue realizado en cooperación con la creación por parte de la citada OTC de la Red de Desarrollo Rural (*Rebe ba Dezenvolvimentu Rural*) en la provincia de Baucau.

En el estudio han sido tomadas en cuenta las siguientes instituciones:

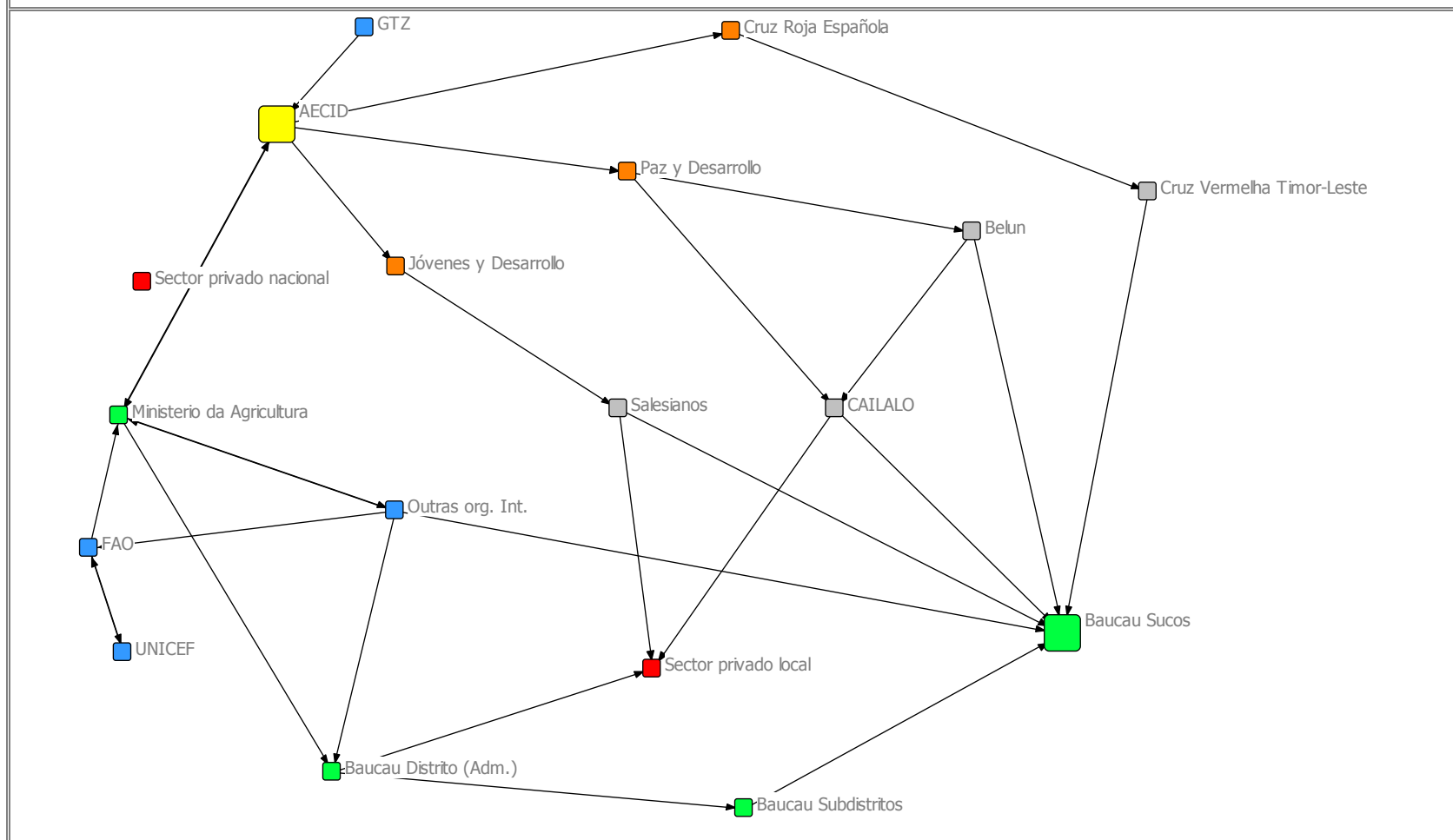
Cuadro 49: Instituciones involucradas en la red de desarrollo rural para Baucau (Timor Oriental)

Nombre Institución	Tipo de institución	Nivel de actuación
AECID	Agencia internacional	Internacional y Nacional
Sector privado	Sector privado	Nacional y local
Ministerio da Agricultura	Gobierno	Nacional
GTZ	Agencia internacional	Internacional y Nacional
FAO	Organismo Internacional	Internacional y Nacional
UNICEF	Organismo Internacional	Internacional y Nacional
Jóvenes y Desarrollo	ONGD española	Internacional y Nacional
Paz y Desarrollo	ONGD española	Internacional y Nacional

Cruz Roja Española	ONGD española	Internacional y Nacional
Salesianos	ONGD local	Nacional y local
BELUN	ONGD local	Nacional
CAILALO	ONGD local	Local
Cruz Vermelha Timor-Leste	ONGD local	Nacional y local
Baucau (distritos)	Gobierno	Local
Baucau (subdistritos)	Gobierno	Local
Baucau (sucos/comunidades)	Gobierno	Local
Fuente: elaboración propia		

Esta red se puede visualizar en el siguiente gráfico:

Gráfico 30: Red de Desarrollo Rural de la provincia de Baucau (Timor Oriental)



Fuente: Elaboración propia. Resultado inicial de entrevistas con la OTC/AECID en Timor Oriental y reunión de trabajo de la Red de Desarrollo Rural de la provincia de Baucau en 29 de julio de 2009. Recurso informático: Ucinet 6 for Windows, NetDraw 2.086 y Excel 2003.

A partir del gráfico 50, se puede apreciar algunas variables de centralidad (*Centrality*), es decir, el poder social de un nudo basado en cómo se conecta con la red. Por ello se señalan los siguientes aspectos: *Degree* como número de conexiones de cada nudo, los tópicos de grado que ejerce un nudo entre otros puntos de la red (*Betweenness*) y proximidad de un individuo/institución (*Closeness*) a otros en la red:

Cuadro 50: Análisis de centralidad de la red de desarrollo rural de Baucau

Institución	Degree	Betweenness	Closeness
AECID	7	41.417	64.000
Paz y Desarrollo	3	6.833	71.000
Cruz Roja Española	2	0.000	75.000
Jóvenes y Desarrollo	2	0.000	74.000
Belun	3	1.667	72.000
CAILALO	4	4.583	71.000
Cruz Vermelha Timor-Leste	3	7.000	69.000
Salesianos	4	13.000	67.000
Baucau Distrito (Adm.)	4	7.083	71.000
GTZ	1	0.000	79.000
Baucau Subdistritos	2	0.000	76.000
Baucau Sucos	7	36.417	63.000
FAO	3	15.000	75.000
UNICEF	1	0.000	90.000
Ministerio da Agricultura	3	15.833	69.000
Outras org. Int.	4	19.000	68.000
Sector privado local	3	3.167	72.000
Sector privado nacional	0	0.000	324.000
Nota: elaborado con el recurso informático Netdraw 2.086			
Fuente: elaboración propia.			

Con los datos obtenidos y las entrevistas realizadas también se agregaron a la ilustración de la red a la Universidad Nacional de Timor Leste (UNTL), a la Universidad de la Paz, a la Comisión Europea, a las Agencias de cooperación internacional, como USAID (cooperación estadounidense) y AusAID (cooperación australiana), entre otras organizaciones locales.

Análisis de interesados (*Stakeholder Analysis*) en Timor Oriental

Para la creación de una red de desarrollo rural para el distrito de Baucau, el investigador ha desarrollado el siguiente análisis de *stakeholders* inicial con base en la observación de campo, agregando nuevas instituciones de interés a las organizadas en el análisis de red. En este análisis, se ha considerado el concepto “Poder” desde la perspectiva financiera y política, sin perder de vista la importancia del poder carismático y de movilización que pueden ejercer los líderes Salesianos en muchas zonas del país.

Cuadro 51: Un análisis de *stakeholders* para la creación de una red de desarrollo rural para Baucau

Poder	Alto	Mantener satisfecho USAID AusAID Otras organizaciones internacionales	Involucrar estrechamente Ministerio de Agricultura Distrito de Baucau Baucau Sucos AECID FAO UNICEF GTZ BELUN Paz y Desarrollo Jóvenes y Desarrollo Sector privado UNTL
	Bajo	Monitorear Cruz Vermelha Timor-Leste	Mantener informado Baucau Subdistritos Salesianos (a pesar de alto carisma) Cruz Roja Española CAILALO
		Bajo	Alto
		Interés	

Un análisis de redes territoriales en Timor Oriental

Como vimos en el trabajo, los gráficos cuantil-cuantil (Q-Q Plot) son una forma de representación visual de la distribución de los datos de una muestra, representadas por los puntos, en comparación a una distribución ideal de los datos, representada por una línea.

Este tipo de gráfico sirve para auxiliarnos en la identificación de la normalidad o no de la distribución de una variable en una población.

Como hemos podido afirmar por los tests de normalidad del capítulo 8 del presente trabajo y confirmamos por los gráficos abajo, los indicadores seleccionados y los índices creados cumplen requisitos de normalidad.

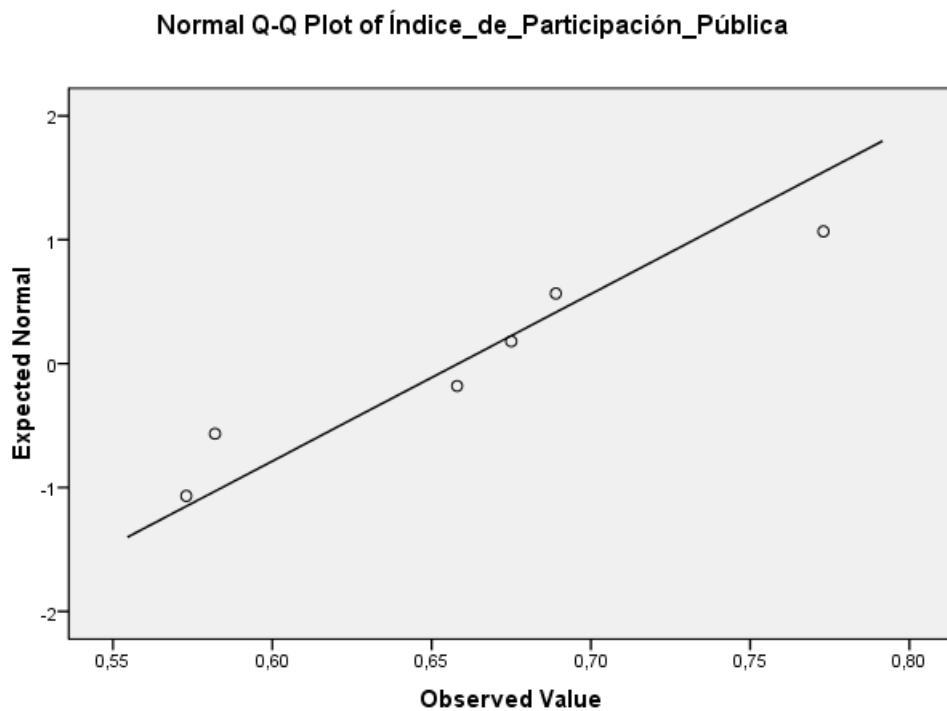
Gráfico 31: Q-Q Plot del Índice de Participación Pública

Gráfico 32: Q-Q Plot del Índice económico

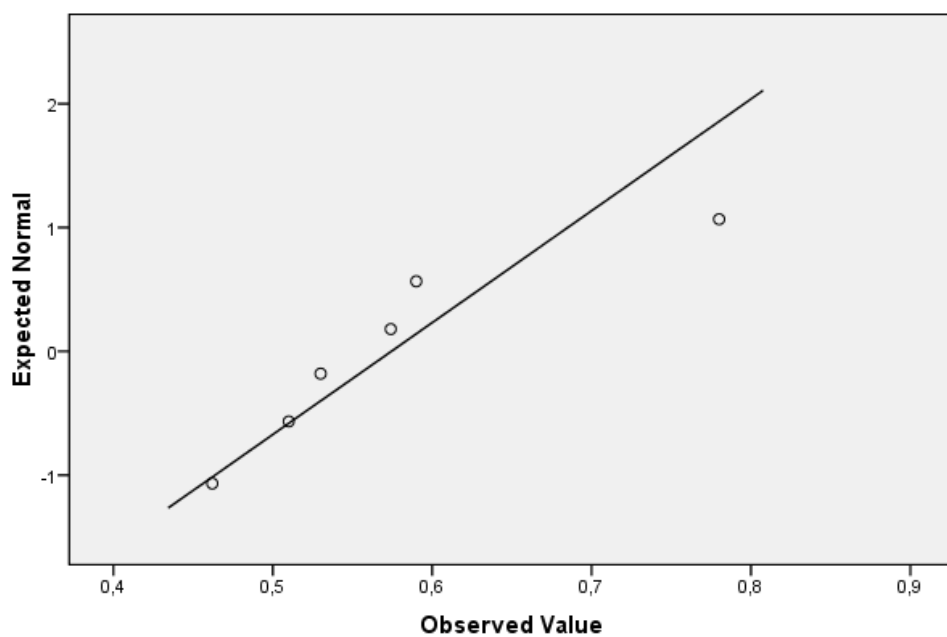
Gráfico 33: Q-Q Plot del indicador IE1 – IDH-D

Gráfico 34: Q-Q Plot del indicador IE2 – Coeficiente Gini

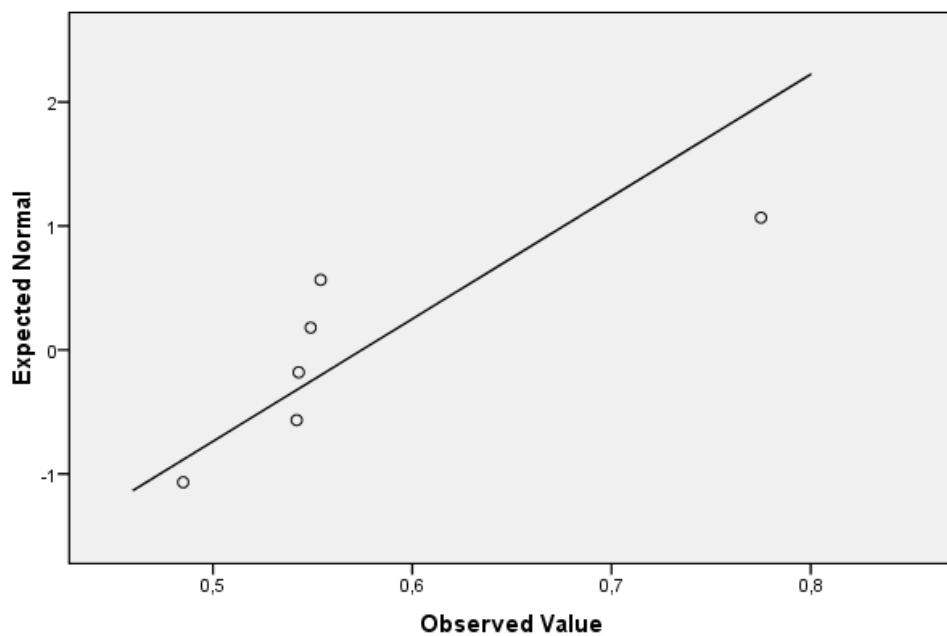
Gráfico 35: Q-Q Plot del indicador IE3 – Usuarios de Internet



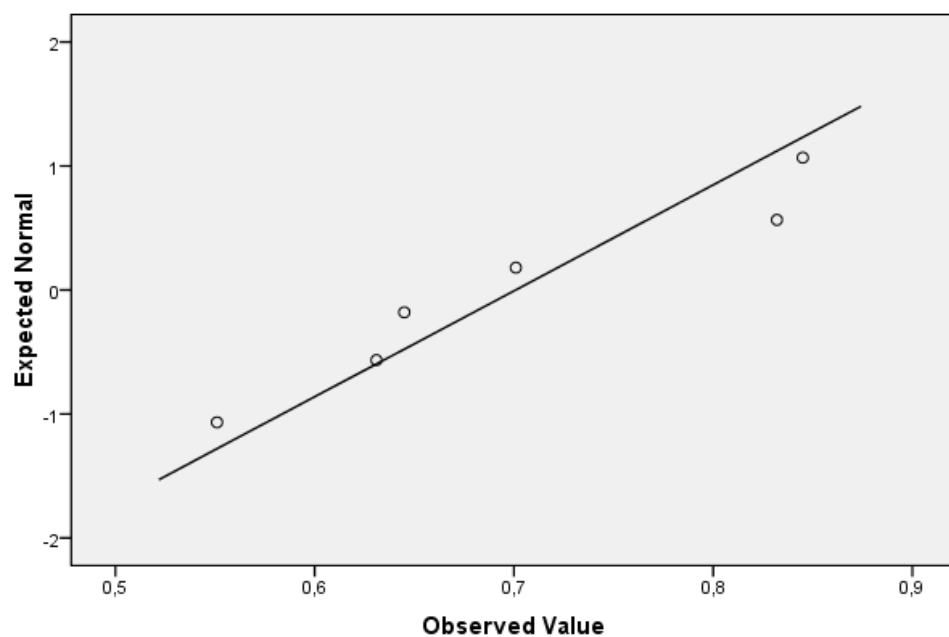
Normal Q-Q Plot of Índice_económico



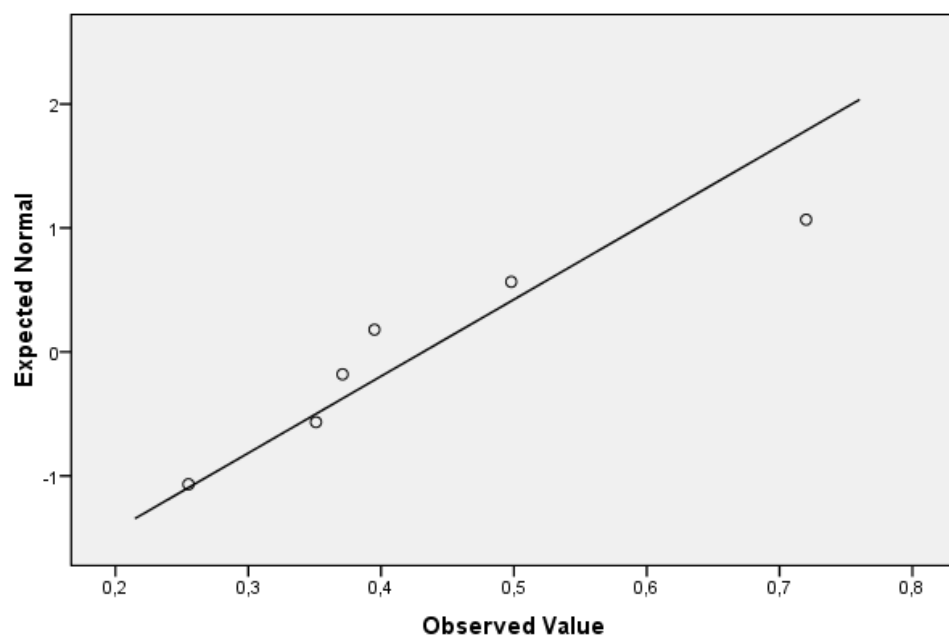
Normal Q-Q Plot of IE1_IDH_D



Normal Q-Q Plot of IE2_Coeficiente_GINI



Normal Q-Q Plot of IE3_Usuarios_Internet



Fuente: elaboración propia.

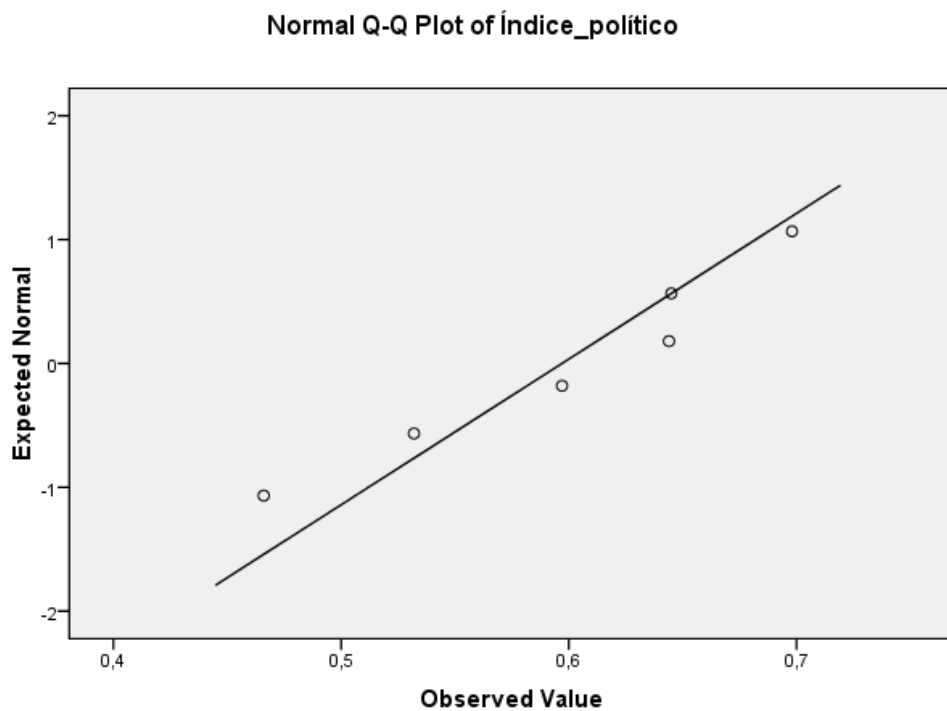
Gráfico 36: Q-Q Plot del Índice político

Gráfico 37: Q-Q Plot del indicador IP1 – Percepción de la Corrupción

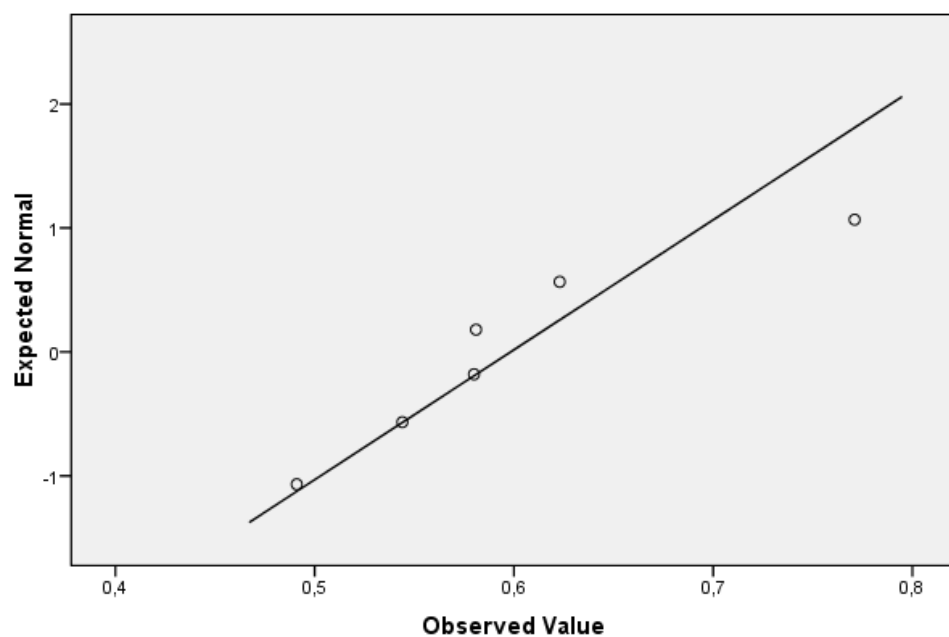
Gráfico 38: Q-Q Plot del indicador IP2 – Confianza en los demás

Gráfico 39: Q-Q Plot del indicador IP3 – Libertad de elección

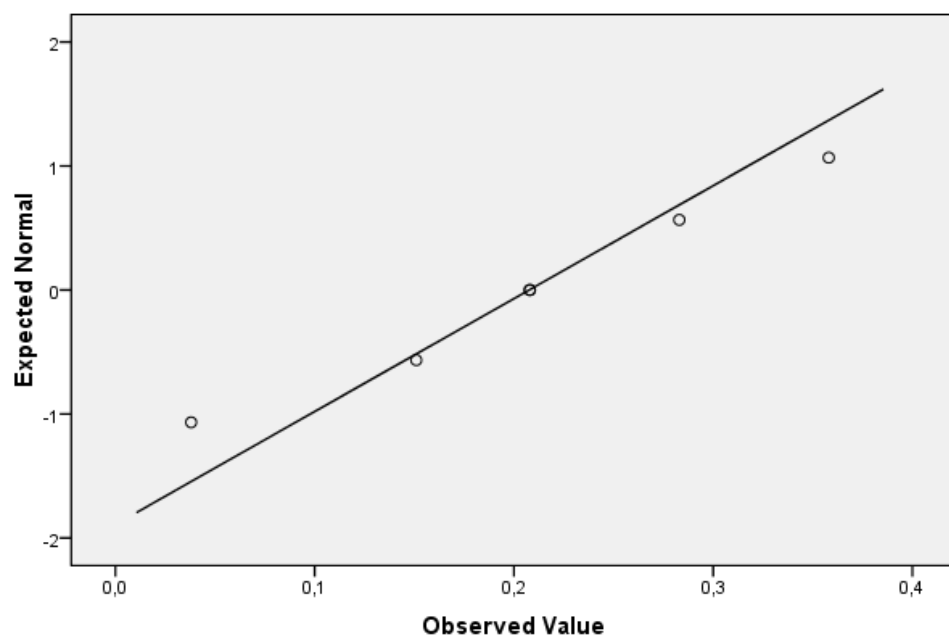
Gráfico 40: Q-Q Plot del indicador IP4 – Histórico de Conflictos

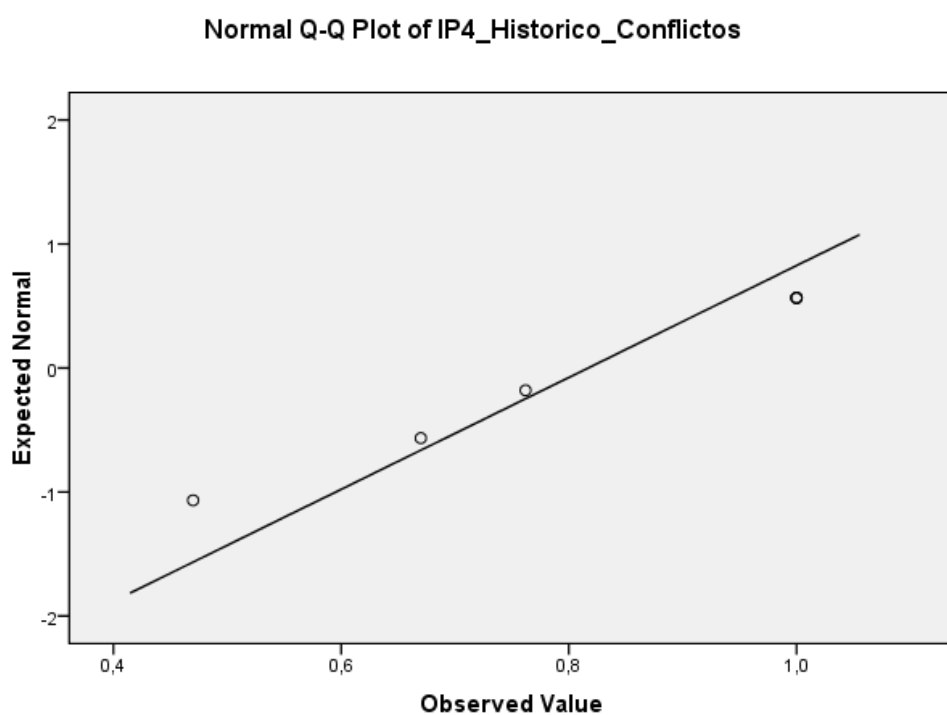
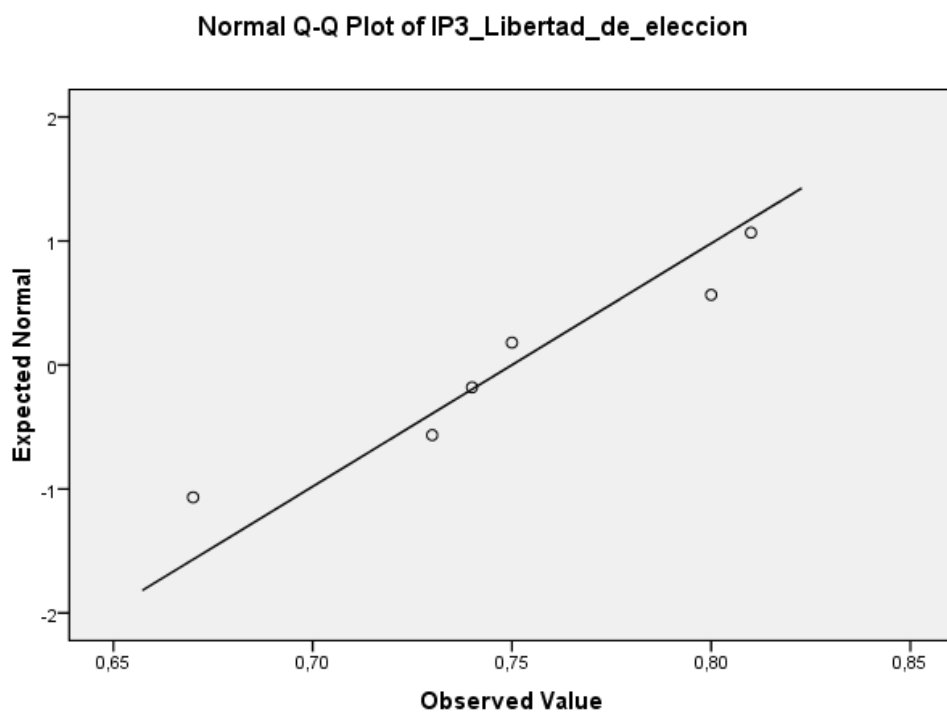


Normal Q-Q Plot of IP1_Percepcion_Corrupcion



Normal Q-Q Plot of IP2_Confianza_en_los_demás





Fuente: elaboración propia.

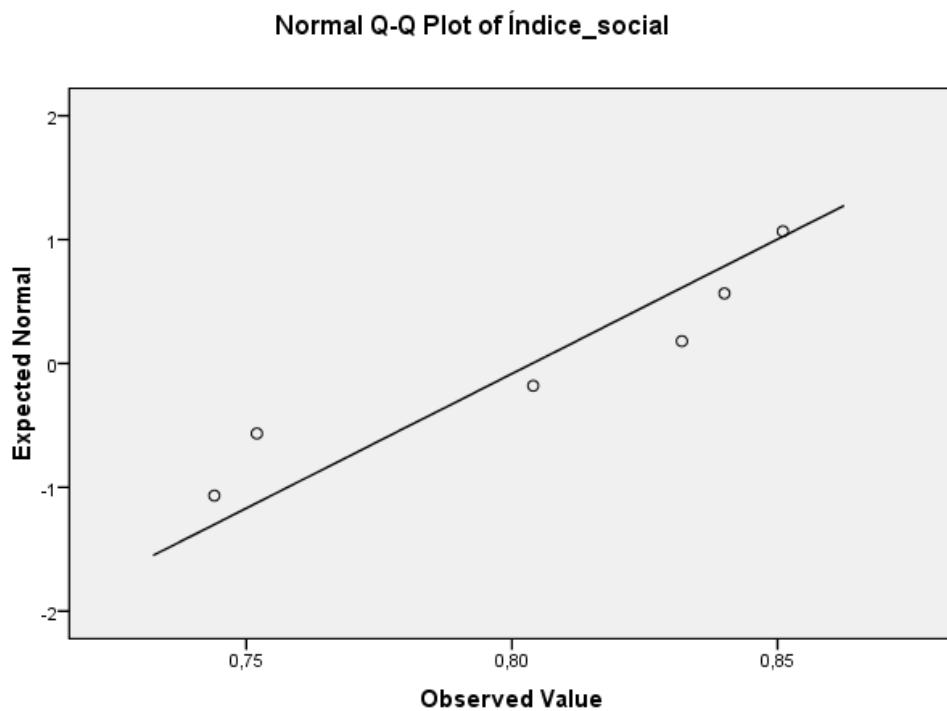
Gráfico 41: Q-Q Plot del Índice social

Gráfico 42: Q-Q Plot del indicador IS1 – Educación secundaria

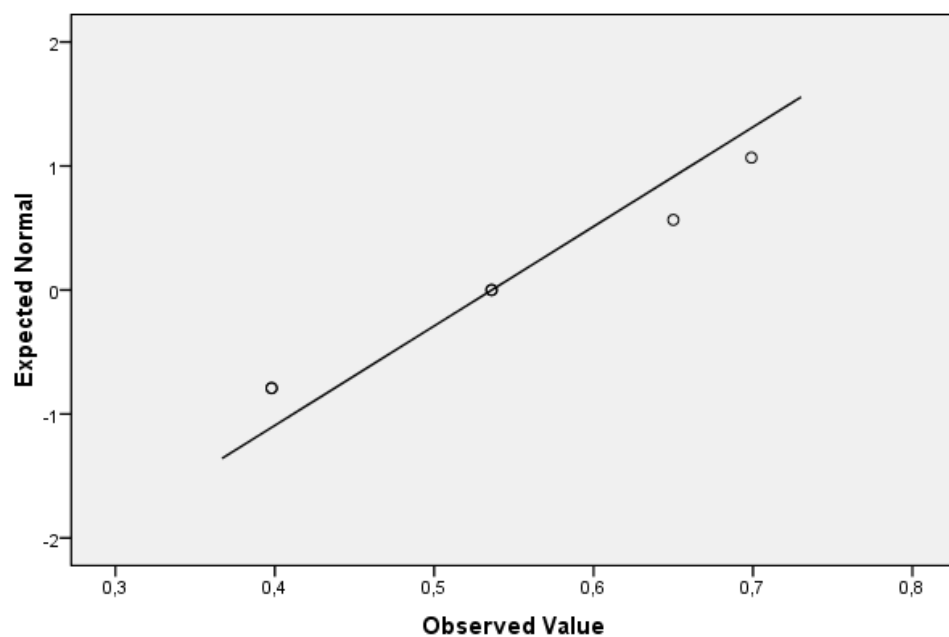
Gráfico 43: Q-Q Plot del indicador IS2 – Alfabetización de adultos

Gráfico 44: Q-Q Plot del indicador IS3 – Desigualdad de Género

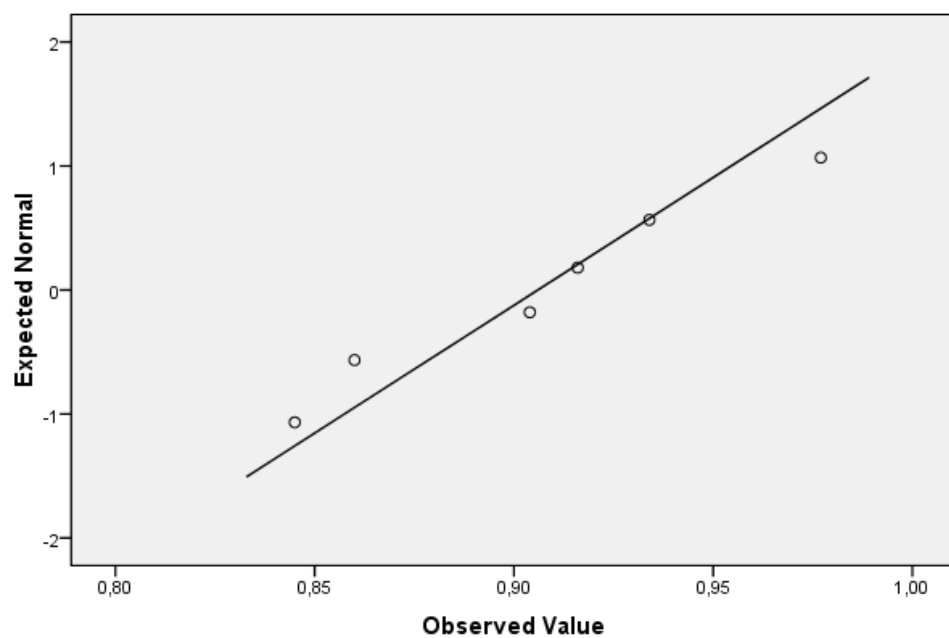
Gráfico 45: Q-Q Plot del indicador IS4 – Cantidad de idiomas

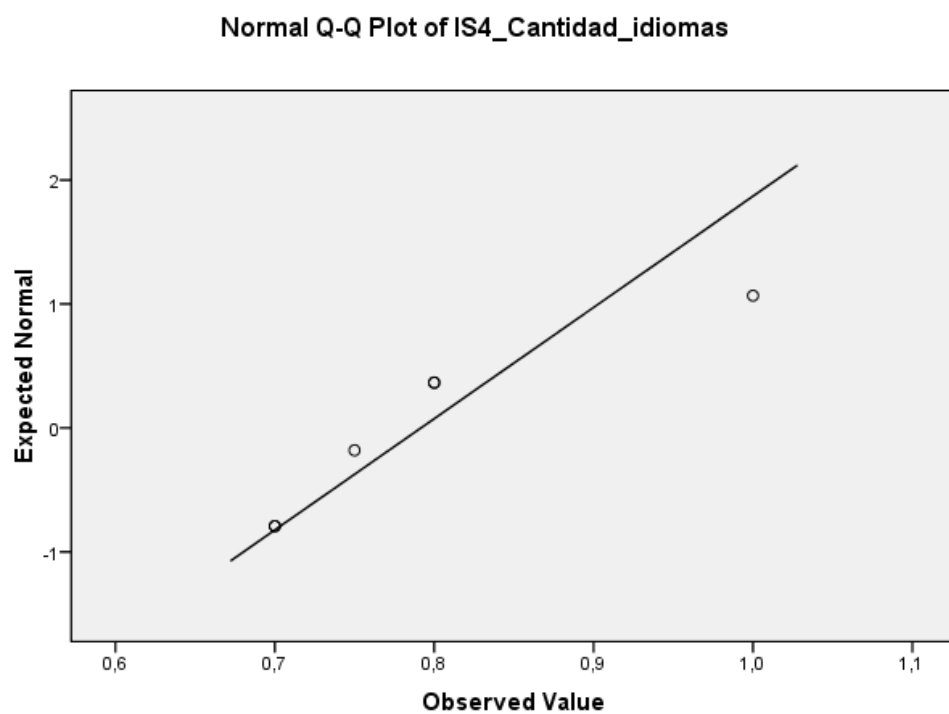
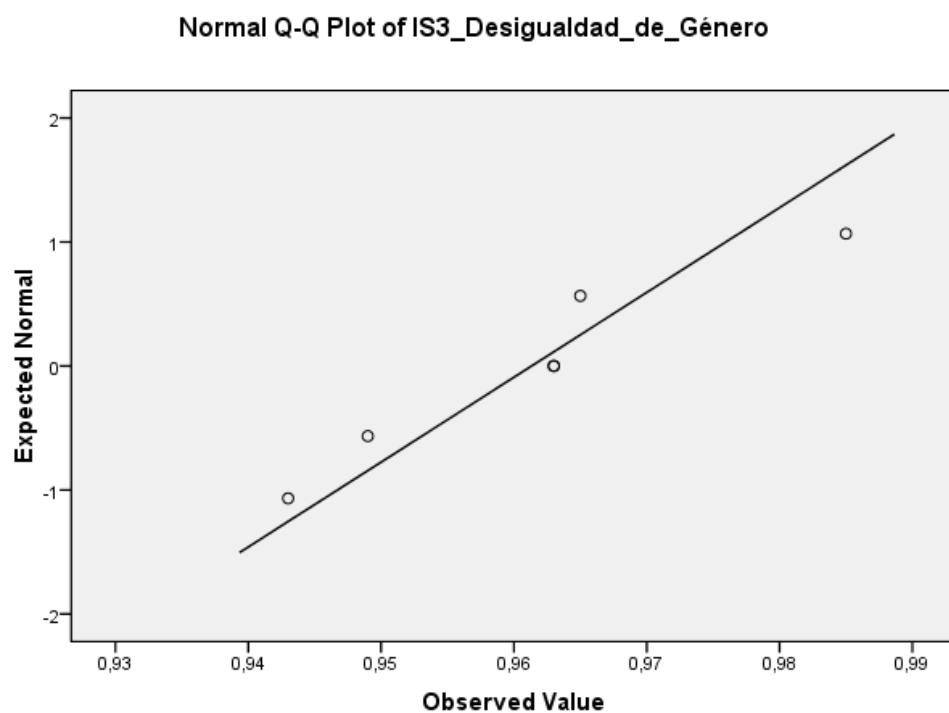


Normal Q-Q Plot of IS1_Educación_Secundaria



Normal Q-Q Plot of IS2_Alfabetismo_de_adultos





Fuente: elaboración propia.

ANEXO III Matriz de componentes para el cálculo de las puntuaciones en las componentes

Cuadro 52: Matriz de coeficientes para el cálculo de las puntuaciones en las componentes

	Componente			
	1	2	3	4
IE1_IDH_D	,043	,177	,119	,056
IE2_Coeficiente_Gini	,173	-,110	,312	-,081
IE3_Usuarios_Internet	,097	,171	-,075	,130
IP1_Percepcion_Corrupcion	-,071	,383	-,131	-,144
IP2_Confianza_en_los_demás	,232	-,086	-,022	-,266
IP3_Libertad_de_eleccion	,024	-,107	-,010	,628
IP4_Historico_Conflictos	,249	,012	-,321	-,043
IS1_Educación_Secundaria	,250	-,044	-,031	,064
IS2_Alfabetismo_de_adultos	,168	-,067	,193	,332
IS3_Desigualdad_de_Género	-,176	,413	-,026	-,158
IS4_Cantidad_idiomas	,084	,027	-,570	,015

Método de extracción: Análisis de componentes principales.

Método de rotación: Normalización Varimax con Kaiser.

Puntuaciones de componentes.

Fuente: elaboración propia.

Durante los trabajos con el proyecto Observatorio Socioeconómico Estratégico (OSEST), el investigador Luciano Barbosa de Lima tuvo la oportunidad de reunirse con diversas autoridades de los países estudiados en las visitas al terreno.

Agradecemos el importante apoyo del equipo de la Asociación Paz y Desarrollo en la labor de apoyar en la logística de las misiones, de marcar citas, de acompañar en las reuniones y, cuando necesario, de realizar la traducción para el buen diálogo con las instituciones socias o de potencial involucramiento en el proyecto.

Entre las instituciones con las cuales se hicieron reuniones y entrevistas están las siguientes:

TIMOR ORIENTAL

- Forum das ONGs de Timor Leste (FONGTIL)
- Gabinete del Primer Ministro de Timor Oriental
- Autoridades de la Administración pública de las regiones y municipios de Baucau e de Viqueque
- PNUD Timor Oriental
- Laro Gonzalez Canoura, Jóvenes del Tercer Mundo
- Micaela Ximenes Sec. Est. Promoção Igualdade de Género
- Antonio da Conceição e Miguel M. Soares, BELUN
- Eurico Nelson, Haburas Foundation
- Edmundo Viegas, Timor Institute of Development Studies (TIDS)
- Guillermino da Cruz, Fakultas Pertanian / Faculdade de Agricultura (Faperta), Universitas Nasional Timor Lorosae / Universidade Timor Leste (UNTL)

- Abilio da Fonseca, International Foudation for Electoral Systems (IFES)
- Joseph Lucas, DENORE Foundation
- Tomas de Sousa, Direcção Nacional de Pescas e Aquicultura (DNPA) do Ministério da Agricultura e Pescas (MAP)
- Aurelia Rodrigues, Haburas Foundation
- Arsenio Pereira da Silva, Rede Hasatil ((Hametin Agrikultura Sustentável Timor Lorosae)

VIETNAM

- Mrs. Nguyen Thi Hoai Duc, RaFH's Director (Institute for Reproductive and Family Health-RaFH)
- Mr. Le Ba Long & Mr Nguyen Quoc Hung, Hanoi Young Business Association
- Mr. Benito Álvarez Fernández, OTC/AECID coordinator
- Ms. Le Thi Quy, RCGAD chairwoman/Hanoi Univ. (Research Center for Gender and Development-RCGAD)
- Ms. Nguyen Thu Thuy/Le Hong Giang, CSAGA's Vice chairwoman (Center for Studies and Applied Sciences in Gender – Family, Women and Adolescents-CSAGA)
- Mr. Nguyen Ba Binh, Youth Union's project assistant
- Ms. Vuong Thi Hanh, CEPEW's Director (Centre for Education Promotion and Empowerment for Women)
- Mrs. Khuat Thu Hong (Dr.), ISDS co-director (The Institute for Social Development Studies - ISDS)
- Ms. Hoai Linh, Finance Dept. – Vietnam Women's Union (VWU)
- Ms. Duong Thi Hai Yen, TYM (Tao Yeu May) Fund's project coordinator
- Mr. Tran Ngoc Thanh, Farmer's Union (Director Center Population and Children)

ECUADOR

- Escuela de Gobierno y Administración Pública del Instituto de Altos Estudios Nacionales (EGAP/IAEN)
- Consorcio de Consejos Provinciales del Ecuador (CONCOPE)
- Universidad de Especialidades Turísticas, UCT
- Sistema de Indicadores Sociales del Ecuador (SIISE)
- Foro de la Niñez y Adolescencia
- Consejo de Desarrollo de las nacionalidades y pueblos del Ecuador (CONDENPE)
- Oficina Técnica de Cooperación (OTC) de la AECID en Ecuador
- Centro de Salud nº 3 Loreto, sus directivos y equipo del departamento de estadística
- Dirección Provincial de Salud de Orellana.
- Directivos de la Dirección Nacional de Educación Intercultural Bilingüe (DINEIB) y de la dirección de educación intercultural bilingüe de las representaciones regionales de Orellana, Zamora Ch., Morona S, MS Shuar, Esmeraldas, Napo, y de las nacionalidades Achuar, Kichwa, Wao, Zapara, Siona, Secoya y Cofán.
- Instituto para el Ecodesarrollo Regional Amazónico
- Representantes de los Municipios de Orellana y de Loreto
- Equipo de investigación de la Universidad de Manchester (Inglaterra) que actúa en Orellana
- Mesas de trabajo sobre los temas Educación, Turismo y Salud con diversas instituciones de la región amazónica del Ecuador.
- Fondo Ecuatoriano Populorum Progressio (FEPP)
- Solidaridad Internacional

EL SALVADOR

- Carlos Uriza, Círculo Solidario
- Virginia Magaña, Agencia de Desarrollo Económico Local de Sonsonate (ADEL Sonsonate),
- Víctor Ramírez, PNUD El Salvador,
- Yanira Velasco, Alcaldía de Nahuizalco, Sonsonate
- Comunidades de Ana Maria y Anal Arriba en Nahuizalco
- Comunidad de Anal Abajo, Los Ortices, agrupamiento 4, de Nahuizalco
- Ernesto Durán, director del departamento de gestión de riesgo del Servicio Nacional de Estudios Territoriales (SNET)
- William Marroquin, Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas" (UCA)
- Protección Civil
- Patricia, Fundación Maquilishuatl (FUMA)
- Xiomara Escalante, CARE El Salvador

ANEXO V Archivos generales del proyecto Observatorio Socioeconómico Estratégico (OSEST)

Para mejor comprensión de los trabajos en el terreno realizados por los investigadores, incluiremos en este anexo V dos archivos generales de orientación y ejecución del proyecto Observatorio Socioeconómico Estratégico (OSEST), producidos por el Dr. Pablo Podadera Rivera, profesor titular de la Universidad de Málaga y director de la presente tesis.

El primer documento es un Resumen Ejecutivo del proyecto OSEST y el segundo es el Documento de Actuaciones Estratégicas para el Territorio (DAET) 2009.

OBSERVATORIO SOCIOECONÓMICO ESTRATÉGICO (OEST)

1. Resumen ejecutivo

Las Teorías modernas del desarrollo local destacan tres factores importantes: los recursos propios, el territorio y los actores. Estos tres actores interactúan en lo que se da en llamar *capital social*, que responde a las interrelaciones de aquellos actores territoriales para la gestión de los recursos, lo cual proporcione un estado de confianza institucional en la toma de decisiones.

Para que lo anterior funcione es necesario conocer la realidad territorial. Pero la realidad es un proceso en continuo movimiento, por tanto, la actividad organizativa, tanto de las empresas, de las personas y de las instituciones que conviven en un mismo territorio, debe adaptarse a esa realidad que se mueve. Luego esa realidad debe ser comprendida, debe ser formalizada en un conocimiento sobre la composición de un escenario propio.

Para conocer esa realidad hace falta información y que dicha información fluya de forma transparente. Por otra parte, sin esta información sobre la realidad, no se pueden trazar políticas públicas ni planificar con garantías de eficacia.

De forma resumida, estos antecedentes justifican la idea de la necesidad de la propuesta de puesta en marcha de un observatorio socioeconómico estratégico que aglutine al mayor número de actores sociales y políticos de las zonas de actuación en un espacio donde compartan la información de que disponen sobre la realidad para, entre todos, completar las lagunas existentes y poder diseñar un plan de actuaciones estratégicas para dichas zonas, fruto de un proceso de participación democrática.

De esta manera se socializa una herramienta que deja de ser puramente técnica (una base de datos estadística) para convertirse en un instrumento básico para la toma de decisiones públicas y para evaluar el efecto de dichas políticas. El observatorio se convierte, de esta manera en una unidad operativa que permite gestionar información estratégica al objeto de: conocer, analizar los escenarios, favorecer el concierto económico y social, evaluar acciones públicas, anticiparse a los acontecimientos, proponer planes de actuación, en

definitiva, ayudar a que el conjunto local constituya una “comunidad de aprendizaje” o “learning organisation”

Lógicamente, a la organización y gestión de dicha información, debe seguirle el planteamiento de propuestas de actuación, el cual se lleva a cabo mediante la interacción de los actores, distribuidos en mesas temáticas que trabajan en torno a diferentes líneas estratégicas. También la realización de estudios, la investigación y el desarrollo, la difusión de la información, forman parte de dicho observatorio. Luego la estructura del mismo consta de un núcleo central que lo conforma el sistema de información y un serie de unidades periféricas como pueden ser: estudios, fondos documentales, formación e I+D, interrelaciones de actores para las propuestas estratégicas...

En definitiva, el observatorio socioeconómico estratégico debe convertirse en la clave de una nueva e innovadora gestión pública y un instrumento esencial para la construcción de un sistema de confianza que, al mismo tiempo debe ser la base de un sistema de aprendizaje y de innovación constante de las organizaciones públicas y de las comunidades locales a la hora de tomar decisiones.

2. Misión del Observatorio Socioeconómico Estratégico

La principal misión del OSEST es ofrecer apoyo a la toma de decisiones en la definición de las políticas públicas locales mediante la aportación de conocimiento estratégico.

De manera más concreta, el OSEST:

- a) Debe administrar, desarrollar e interpretar, de forma permanente, un sistema integrado de información sobre el territorio y su área de influencia
- b) Debe Contribuir a la definición de estrategias de desarrollo y fomentar las actuaciones de apoyo a las estructuras económicas locales.

c) Debe favorecer la reflexión y la acción de las colectividades locales y de los agentes económicos y sociales con la finalidad de obtener el máximo consenso posible en la definición de las políticas públicas locales.

d) Debe evaluar el impacto y los resultados de las políticas públicas locales.

3. Funciones operativas del OSEST

Para ello, las funciones operativas que debe realizar el OSEST son:

a) Recogida, sistematización, integración y actualización de la información disponible. Es decir, la construcción de un sistema de indicadores específico para las zonas de actuación.

b) Análisis de la información. Es decir, describir la situación y la evolución socioeconómica.

c) Generación de nuevas informaciones: estudios monográficos, realización de encuestas locales...

d) Evaluación de escenarios, diagnosis territorial

e) Propuestas de líneas estratégicas y de planes de actuación

f) Difusión del conocimiento

4. Estructura del OSEST

La estructura del OSEST puede responder al siguiente esquema:

- Un servicio central de información: que se actualiza permanentemente y sobre la base del cual se elaboran las actuaciones
- Un conjunto de servicios periféricos y complementarios:

- Servicio de estudios: monografías, encuestas...
- Servicio de difusión y comunicación: publicación y difusión de los resultados, al mismo tiempo que dinamización proactiva de la población para la participación en las acciones concertadas de promoción económica local.
- Servicio de documentación: donde estén disponibles los documentos con la información cuantitativa (estadísticas) y cualitativa (informes, opiniones de expertos, fundamentos metodológicos...)
- Servicio de investigación y desarrollo: con la participación de las Universidades u otros centros superiores de investigación y formación se le inyecta al OSEST el matiz científico y metodológico para vigilar las necesidades de cualificación de los propios agentes económicos y sociales y de la población final beneficiaria.
- Unidad de coordinación del trabajo en red de las distintas mesas temáticas: espacio donde los diferentes actores trabajan distribuidos por mesas temáticas que responden a las diferentes líneas estratégicas propuestas y consensuadas.

5. Cronograma de actuaciones

Actividades OSEST
Elaboración de un inventario de fuentes de información
Elaboración de un diagnóstico de situación, identificando las deficiencias de los sistemas de información que se utilizan para los temas focales de análisis
Organización de mesas de trabajo de agentes técnicos, sociales y económicos
Diseño del sistema de indicadores

DOCUMENTO DE ACTUACIONES ESTRATÉGICAS PARA EL TERRITORIO (DAET) 2009

En este Documento de actuaciones estratégicas para el territorio (DAET) se demarcan posibles propuestas en la definición de metas para el desarrollo de los territorios como continuidad del Observatorio y su actuación.

Primeramente se señala el Plan de actuaciones propuesto, posteriormente se presenta un análisis de la situación actual del proyecto en los países donde se implementa, son citadas las propuestas de actuación para cada territorio y por fin próximas acciones y recomendaciones generales.

1. Plan de actuaciones

Durante la fase II del proyecto OSEST se ha propuesto el siguiente plan de actuaciones:

- ☐ Constitución del grupo de trabajo matriz (grupo de expertos) con los principales actores seleccionados, confirmando su participación y colaboración, y su conformidad con las áreas de trabajo propuestas.
- ☐ Diagnóstico de situación de los sistemas y fuentes de información para los indicadores, elaboración de un inventario de fuentes de información, y propuesta de indicadores. Propuesta de posibles necesidades de información (encuestas).
- ☐ Reuniones de trabajo para la discusión de la propuesta de indicadores por áreas de trabajo, determinación y confirmación de las fuentes de información, y constitución de la red de mesas de trabajo y el OSEST, relacionando sus miembros, consensuando sus objetivos, y definiendo conjuntamente sus actividades.
- ☐ Recogida de información y análisis de los resultados por parte del OSEST y realización de un diagnóstico socioeconómico de la zona.
- ☐ Celebración de reuniones por áreas de trabajo analizando los resultados obtenidos, con tres objetivos: demostrar la utilidad del instrumento; consensuar los documentos de constitución de la red de trabajo y el OSEST (inicialmente propuestos en la fase I, y reformulados y adjuntados en el

anexo); y poner en marcha la elaboración del Plan de Actuaciones Estratégicas para la zona (lógicamente sumándose al proceso ya en marcha del Plan Estratégico del Departamento)

2. Análisis de la situación actual del proyecto

Se ha intentado seguir el plan de actuaciones propuesto en las fases anteriores del proyecto. Sin embargo su implementación, como es inherente a su propuesta de innovación en la gestión pública, al contexto y realidad de cada territorio, ha sufrido diversas dificultades.

Fue identificado que la sensible situación política local en cada caso relativizaba el proceso de interacción con las organizaciones y el apoyo del poder público a esta propuesta participativa. Además, las instituciones presentaron falta de cultura de la información y carencia de capacidades y conocimientos estadísticos.

La constitución y gestión de la Red territorial de trabajo, uno de los principales objetivos de esta fase, requería un acompañamiento de los principales coordinadores del proyecto en su primera fase, a decir la Asociación Paz y Desarrollo y la Universidad de Málaga, en el trabajo constante de movilización e integración de los actores para la consecución de los objetivos del proyecto. Sin embargo, la carga de trabajo concomitante a otras actividades previstas, el contexto político local y quizás la carencia de suficiente poder de intervención obstaculizaron la plena formación de las mesas de trabajo y su actuación.

Es por estos motivos que gran parte de las líneas de actuación prioritarias para estos países convergen en la formación de capacidades de gestión pública participativa y de conocimiento estadístico, así como asesoramiento a las políticas propuestas, proposiciones señaladas y avaladas por los propios actores involucrados.

En las iniciativas propuestas también se priorizará la creación de una página web con capacidad de una plataforma intranet para la constitución de la “Red OSEST para el Desarrollo” entre los distintos territorios de los cuatro países implicados en el proyecto OSEST. A través de la página web se podría socializar los resultados obtenidos con el proyecto y las principales informaciones recopiladas hasta el momento sobre la zona de

actuación, y de la plataforma intranet por el cual los involucrados puedan intercambiar impresiones, buenas prácticas, e incluso crear vínculos asociativos, comerciales, etc.

3. Propuestas de actuación para cada territorio

En este apartado presentamos de forma resumida las principales propuestas identificadas. En los Informes individuales de cada zona pueden encontrarse más detalles, valoraciones y consideraciones de cada propuesta:

Ecuador

- Capacitación en gestión pública participativa, planificación estratégica y en conocimientos estadísticos, asociado a un asesoramiento en la gestión de las políticas participativas ya existentes y previstas de implementación;
- Creación de una red territorial de Empleo (municipio de Francisco de Orellana);
- Apoyo a la red territorial de Salud (municipio de Loreto), así como ayuda a la conclusión de la digitalización de informaciones estadísticas existentes;
- Apoyo a la red territorial de Educación (Dirección Regional de Educación Intercultural Bilingüe de la Amazonia ecuatoriana);
- Creación con la Universidad de Especialidades Turísticas (UCT) de Ecuador de un Observatorio de Turismo Comunitario para el Ecuador y de un doctorado en Turismo en colaboración con la Universidad de Málaga;

El Salvador

- Capacitación en gestión pública participativa, planificación estratégica y en conocimientos estadísticos, asociado a un asesoramiento en la gestión de las políticas participativas ya existentes y previstas de implementación;
- Soporte a la digitalización de informaciones disponibles (especialmente del municipio) y desarrollar asociaciones para concretar la socialización de datos estadística de la zona;
- Potenciar la microrregión de desarrollo de la cual el municipio de Nahuizalco forma parte;

Timor Oriental

- Capacitación en gestión pública participativa y en conocimientos estadísticos
- Proveer material informático y contratación de personal específico para recopilación, utilizando como espacio físico la *Universidade Nacional de Timor Leste* (UNTL).

Vietnam

- Como propuestas a nivel local podrían ser iniciadas capacitaciones que introducirían modelos de planificación estratégica, gestión participativa y metodologías de levantamiento de información y transparencia adaptadas al contexto político nacional y que facilitarían el despertar a esta nueva propuesta de gestión pública.
- A nivel central proponemos el apoyo a redes e instituciones a partir de intercambios y desarrollo de proyectos conjuntos para el fortalecimiento de las redes ya existentes que tendrían perfiles similares a las intenciones del proyecto OSEST y de las principales instituciones productoras de información y datos estadísticos de relevancia y relacionados a la cuestión de género.

4. Próximas acciones

1. Preparar una aproximación a la valoración económica de las propuestas de planes de acción, la priorización de dichas propuestas y, en función de ello, la selección de proyectos prioritarios para su ejecución.
2. Crear una página web con soporte a plataforma Intranet integrada a los cuatro países que posibilite socializar las principales informaciones, citaciones y estudios publicados sobre las zonas de actuación, respetando, por supuesto, los derechos de autor de cada documento.
3. Elaborar un inventario de fuentes de información siguiendo el modelo de ficha señalado:

Identificación del actor	
Fuentes de información de que dispone	Censos, estadísticas, estudios realizados...
Áreas para las que dispone de información	Entorno físico, población, educación, salud, mercado de trabajo, actividad económica, infraestructura y equipamientos, viviendas, renta, asuntos sociales, cultura y ocio, cuentas de las administraciones públicas, otras...
soporte de dicha información	Nombre de la web, revista, anuario, estudio...
Última fecha de actualización	
Ámbito geográfico	Municipal, cantonal, provincial...
Observaciones	Dispone de diagnóstico socioeconómico reciente de la zona, existe algún estudio de recopilación de información en marcha, necesidades de información de la zona...
Área/línea estratégica en la que le gustaría participar	

4. Una vez detectadas las fuentes de información, se deberá elaborar un pequeño informe diagnóstico que recoja el estado general de la información al respecto y, por tanto, revele la posible existencia de deficiencias. Lo anterior servirá para el planteamiento de la necesidad de la puesta en marcha de un posterior proceso de recogida de información de campo (encuestas, entrevistas, etc.)
5. Organizar mesas de trabajo con los diferentes agentes sociales, políticos y económicos de la zona, en torno a una serie de temas que podrían considerarse como líneas estratégicas para el desarrollo del territorio, alrededor de las cuales se definirían las diferentes actuaciones que se han de llevar a cabo.

5. Recomendaciones

Se recomienda, entre otros aspectos, la delegación de un técnico que, si no de forma exclusiva, sea claramente identificable para actuar específicamente con el Observatorio, su metodología y movilización necesarios para su implementación.

La sostenibilidad del proyecto pasa por enlazarlo con los intereses de los gobiernos subnacionales superiores a las municipalidades; en este sentido, es necesario ir abriendo espacios de concertación con gobiernos provinciales (consejos provinciales) e incluso con los objetivos políticos de la nación.

Es fundamental un estrechamiento en la relación entre los técnicos en el terreno y personal técnico de la Universidad de Málaga para facilitar la fluidez de informaciones y solución de posibles dudas.

Recordando las recomendaciones del Informe anterior, también es importante no perder de vista el contexto de la consecución de los Objetivos del Milenio (ODM) en el Ecuador, pues se trata de un modelo de desarrollo con especial referencia a la política social. También la creación de capital social o de confianza y cooperación institucional y el contexto de los ODM, facilitarán la consecución de objetivos y metas que se propongan al comulgar con marcos políticos más amplios y abrir de esta manera las posibilidades de nuevas vías de financiación nacionales y supranacionales para la ejecución de los planes de acción estratégicos que se definan en el proceso de planificación.

ANEXO VI Artículo “Gestión y evaluación participativa de políticas públicas: el caso de los presupuestos participativos”, de Luciano Barbosa de Lima

Artículo “Gestión y evaluación participativa de políticas públicas: el caso de los presupuestos participativos” de Luciano Barbosa de Lima, publicado en 2009 por la Revista científica Prisma: Direito, Políticas Públicas e Mundialização. Vol. 6, Nº 2, jul/dic 2009, Brasília. Disponible em <<http://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/index.php/prisma/article/view/862>>.

Gestión y evaluación participativa de políticas públicas: el caso de los presupuestos participativos¹

Luciano Barbosa de Lima²

Resumen

Este trabajo tiene por objetivo tratar del tema de la evolución de la gestión en el ámbito de la administración pública para el desarrollo de la práctica de la democracia participativa, tomando como ejemplo el caso del presupuesto participativo, su comienzo en Porto Alegre (Brasil) y los modelos empleados en Europa adaptados a las diferentes realidades. Por fin se discute el tema de la evaluación participativa, sus evoluciones desde el modelo tradicional de evaluación y potencialidades para la mejora de la calidad en la administración pública. Para esto se realiza una breve recopilación sobre la gestión participativa, llevándonos a percibir que los procesos administrativos pasarían por una adaptación natural en las diferentes realidades, así como también su interpretación puede ser diferente. Si la gestión participativa es algo relativamente reciente en términos teóricos, su aplicación y estudio empírico en la administración pública es escaso, en gran parte debido a la falta de apoyo político y limitaciones de recursos económicos y humanos (conocimiento). Entender su importancia y los procesos previstos son fundamentales para emplear cambios en la administración pública y tornarla más eficiente y adaptada al ciudadano.

Palabras clave: Gestión pública. Participación pública. Evaluación de políticas públicas. Presupuesto participativo. Gestión participativa. Evaluación participativa

¹ Trabajo presentado para el curso “La calidad de los servicios en las administraciones públicas y su relación con la evaluación de las políticas públicas”, ministrado por la profesora Dra. Susana Corzo Fernández, en ámbito del Programa de Doctorado en “Economía, Gestión y Control de Entidades y Políticas Públicas” de la Universidad de Granada. 02 de junio de 2008.

² Luciano Barbosa de Lima. Doctorando en Economía, Gestión y Control de Entidades y Políticas Públicas por la Universidad de Granada (España), Master (maestría) en Cooperación Internacional y Gestión de Proyectos de Desarrollo por la Universidad de Málaga (España), Licenciado en Relaciones Internacionales por el UniCEUB. Contacto: luciano.balima@gmail.com.

1 Histórico de la gestión participativa

Dentro de la evolución de las teorías de la administración, la gestión participativa empieza a tener su origen en los “movimientos de las relaciones humanas”³ difundidas por Elton Mayo⁴ en la década de 1920 y 1930, un ambiente donde se da hincapié al factor humano en las organizaciones y la racionalidad de la gestión.

En las décadas de 1960 y 1970 surgen movimientos políticos y sociales de trabajadores y organizaciones sindicales reivindicando modalidades más democráticas de gestión, introduciendo formas de cogestión y autogestión.

En la década de 1980 se experimentan varias propuestas de estructuras y procesos de participación, modificando principios y métodos de gestión empresarial, entre ellos propuestas de gestión participativa de Lise Demailly.

Estos cambios de la gestión se deben esencialmente a la importancia que se viene dando a los individuos (su racionalidad, autonomía y estrategias) en las teorías de la administración y del análisis organizacional, y los nuevos “actores organizacionales”, sus juegos y dinámicas. También se debe a la influencia de los modelos japoneses de gestión y el concepto de “desarrollo organizacional” y “círculos de calidad” como forma de asociar los trabajadores a la resolución de problemas, la toma de decisiones y comprometimiento en su ejecución.

2 Gestión participativa en las administraciones públicas y la Democracia participativa

Las nuevas demandas de la sociedad actual han forzado el estado a “modernizarse” y desarrollar nuevos modelos de gestión que posibiliten un mejor trato de los bienes públicos y sus intereses. Estos modelos de gestión han sido influenciados por los nuevos paradigmas y enfoques de la administración como “la planificación estratégica (Porter); la calidad total (Deming, Duran, Crosby); la reingeniería (Hammer, Champy, Manganelli); la innovación de procesos

³ Traducción del término *The human relations movement* en: MAYO, Elton. *The human relations movement*. Disponible en: <<http://www.library.hbs.edu/hc/hawthorne/intro.html#i>>.

⁴ MAYO, Elton. *The social problems of an industrialised civilization*. [S.l.: s.n.], 1933.

(Davenport), las organizaciones de aprendizaje (Senge), y la reinención del gobierno (Gaebler y Osborne), entre otros”⁵, lo que llevó a la incorporación de términos como cliente, calidad, valor, incentivos y flexibilidad a la gestión pública, movimiento conocido también como neoinstitucionalismo.

Actualmente un modelo de gestión participativa de la administración pública es el concepto conocido como Democracia Participativa, mecanismo por el cual la sociedad civil y los actores locales en general no limitan su acción democrática solamente al voto, sino que participan de los procesos de decisión en el ámbito de la administración pública.

3 El caso del Presupuesto participativo: su nacimiento y evolución en Brasil

Un buen ejemplo de Democracia Participativa es el Presupuesto Participativo, el cual consiste en “un proceso de deliberación democrática y toma de decisión en el cual los residentes de una ciudad deciden como alocar parte del presupuesto público a través de una serie de asambleas y encuentros a nivel local”⁶, o en otras palabras, práctica por el cual la población local se involucra en el proceso de decisión del uso de parte de los recursos financieros públicos.

Muchos analistas comentan el nacimiento de prácticas de presupuesto participativo en la década de 1970 en el Ayuntamiento de Lages (estado de Santa Catarina), cuando un alcalde buscaba discutir la utilización del presupuesto con la población. En la década de 1980 Brasil pasó por una fase que estudiosos llaman de “participacionista”, período en que se valoraba el aspecto participativo en la administración pública, y ganó fuerza en el período dictatorial brasileño.

La primera experiencia del modelo conocido actualmente como Presupuesto Participativo ocurrió en 1989 en Porto Alegre (estado de Rio Grande do Sul) en la gestión del Partido de los Trabajadores (PT) y surgió como resultado de la presión de movimientos populares en participar de decisiones gubernamentales. La

⁵ RAMÍREZ GUERRA, Carlos Hernán. *Gestión participativa y modernización de la gestión pública*. Santiago de Chile: [s.n.], 2000. p. 79.

⁶ PARTICIPATORY BUDGETING. *Home page*. Porto Alegre, 2006. Disponible en: <www.participatorybudgeting.org/>. Traducción propia.

diferencia de esta práctica con las anteriores fue que cada ciudadano podía votar sobre cuales tipos de necesidades el gobierno local debería atender en “Plenarias Regionales”, atribuyendo mayor peso de voto a aquellas regiones que tenían más carencias de servicios públicos, entre otros criterios.

Algunas otras iniciativas innovadoras fueron implementadas, entre ellas el “Presupuesto Participativo Digital” (votación electrónica por Internet) del Ayuntamiento de Belo Horizonte (estado de Minas Gerais) y el “Presupuesto participativo dirigido a niños (as) y adolescentes” llevado a cabo por los Ayuntamientos de Fortaleza (estado de Ceará) y el Ayuntamiento de São Paulo (estado de São Paulo).

Entre 1997 y 2000, cerca de 140 municipios brasileños iniciaron un proceso de participación con el objetivo de implementar la iniciativa de Presupuesto Participativo.⁷

Reconocida por el Banco Mundial, UN-Habitat (Conferencia de Estambul de 1996) y varios estudiosos internacionales como “Práctica bien sucedida de Gestión Local”, esta iniciativa viene siendo diseminada por el mundo, revelando diversas metodologías adaptadas a las diferentes realidades, siendo el modelo de Porto Alegre estructurado por delegados componentes de un Consejo que negocia directamente con los representantes públicos locales la viabilidad de implementación y ejecución de los proyectos y decisiones aprobadas en asamblea.

4 El presupuesto participativo en Europa

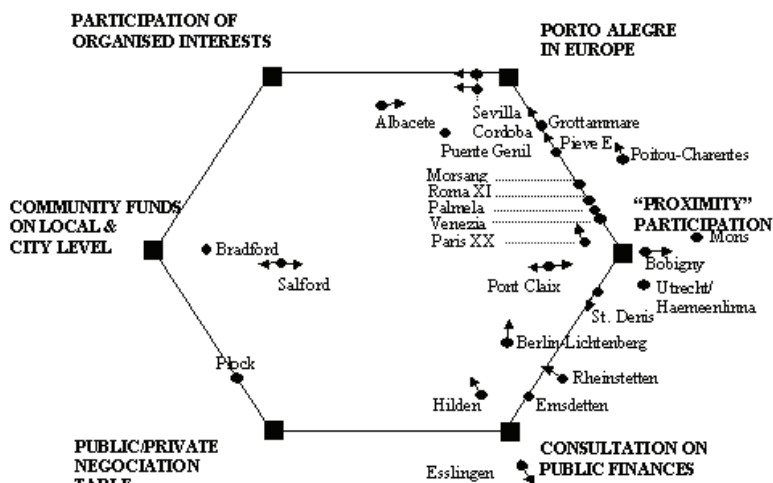
Con la diversidad de casos y la dificultad de presentar un panorama global, basado en una serie de criterios, el grupo de investigación sobre el presupuesto participativo en Europa⁸ creó un mapa con 6 modelos diferenciables de los casos en este continente: Porto Alegre adoptado para Europa; Participación de intereses organizados; Fondos comunitarios a nivel local y de ciudad; Mesa de negociación

⁷ TEIXEIRA, Ana Claudia et al. *Orçamento participativo: democratização da gestão pública e controle social: as experiências de participação popular na aplicação do dinheiro público municipal*. Rio de Janeiro: FASE, 2004.

⁸ The research “Participatory Budgets in Europe” has been conducted by the Centre Marc Bloch in Berlin, in cooperation with the Humboldt-University in Berlin and with funds from the Hans-Böckler-Foundation and from the CNRS (France).

Público/Privado; Participación de proximidad; y Asesoramiento en finanzas públicas, como se presenta en el gráfico siguiente:

Gráfico 1: Presupuesto participativo en Europa: tipología de procedimientos



Fuente: SINTOMER, Yves; HERZBERG, Carsten; RÖCKE, Anja. *From Porto Alegre to Europe: potentials and limitations of participatory budgeting*. Disponible en: <http://www.buergerhaushalt-europa.de/documents/From_Porto_Alegre8.pdf>. p. 6.

En algunos casos el modelo procedimental de Porto Alegre ha sido transformado para adaptarse a otras necesidades. En el modelo “Porto Alegre adoptado para Europa” (*Porto Alegre adapted for Europe*) se ha trasladado el modelo de Porto Alegre en el que el individuo participa en el proceso decisorio y se discuten concretamente inversiones y proyectos, pudiendo ser observado en el caso de la ciudad de Córdoba implementado en 2001; mientras que en el modelo “Participación de intereses organizados” (*participation of organised interests*), son las federaciones y grupos organizados los principales actores, basado en la lógica neo-corporativista, y tiene en pauta de discusión las líneas políticas a ser seguidos. En ambos procesos se permiten llegar a sugerencias concretas para la resolución de problemas y la clarificación de cuestiones sustanciales.

Los modelos de “Fondos comunitarios a nivel local y de ciudad” (*Community funds on local and city level*) y la Mesa de negociación Público/Privado (*Public/Private negotiation table*) son casos marginados en Europa, presentes en Gran Bretaña y Leste Europeo. Se caracterizan por un espacio donde los recursos son relativamente independientes del presupuesto público local y en el cual el ente público no tiene la última palabra de decisión pero es uno de los actores que aporta recursos financieros, acercándose estos modelos a un fondo de inversiones y presentando distinción cuanto al poder de participación de los actores.

El modelo de Participación de proximidad (*Proximity participation*) está más presente en Francia y se basa en que los participantes no votan o definen prioridades de proyectos, pero son como “oyentes selectos”, teniendo pequeña influencia en el proceso decisorio; y el modelo de Asesoramiento en finanzas públicas (*consultation on public finances*), que aparece más en Alemania, funciona a partir de una invitación del alcalde a los residentes para debatir propuestas. En estos dos casos la “proximidad” es limitada y se resumen a consultoría, más cercanas a las estratégicas de la Nueva Gestión Pública que las propuestas de Porto Alegre.

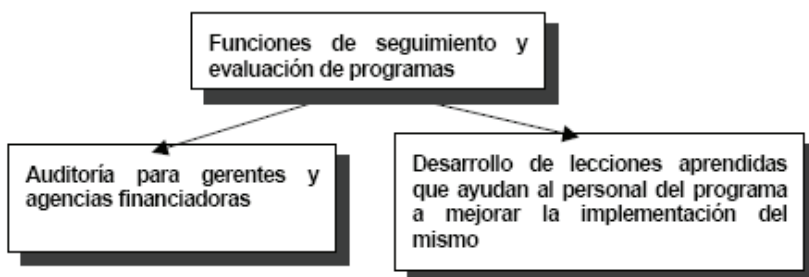
5 La evaluación participativa

La metodología de evaluación participativa ha empezado con los trabajos de Michael Quinn Patton y David Korten, proponiendo el ejercicio de la evaluación como siendo una experiencia de “aprendizaje organizacional”, buscando que los agentes analicen y aprendan de sus propios programas.⁹

En este ámbito identificamos que las principales funciones de seguimiento y evaluación de programas/proyectos son la auditoria para prestación de cuentas y el desarrollo de lecciones aprendidas o aprendizaje organizacional.

⁹ AUBEL, Judi. *Manual de evaluación participativa del programa*: involucrando a los participantes del programa en el proceso de evaluación. 2. ed. [S.l.]: Catholic Relief Services; Child Survival Technical Support, feb. 2000.

Gráfico 2: Funciones de seguimiento y evaluación de programas



Fuente: AUBEL, Judi. *Manual de evaluación participativa del programa: involucrando a los participantes del programa en el proceso de evaluación*. 2. ed. [S.l.]: Catholic Relief Services; Child Survival Technical Support, feb. 2000. p. 10.

Diversos autores interpretan la evolución que han pasado las evaluaciones en cuatro generaciones¹⁰: 1) evaluaciones ejecutadas desde la perspectiva del donante para justificar sus gastos; 2) evaluaciones centradas en los objetivos, intervenciones con metas prefijadas; 3) no descartando las evoluciones anteriores, la tercera generación de evaluaciones pone énfasis en las interpretaciones y conclusiones de los propios evaluadores; 4) la cuarta generación significa una ruptura con las anteriores y fomenta la participación de los propios beneficiarios en las valoraciones y evaluador para a ser un animador y relator de las discusiones. Esta evolución puede ser descrita como la tabla 1, en la cual podemos identificar algunas de las principales diferencias entre el seguimiento y la evaluación convencionales del seguimiento y la evaluación participativa y comparar su progreso cuanto a objetivos, tratamiento e instrumentos:

¹⁰ ESPAÑA. *Metodología de evaluación de la cooperación española*. 3. ed. Madrid: Ministerio de Asuntos Exteriores, Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica, Oficina de Planificación y Evaluación, 2001. p. 90-91.

Tabla 1: Principios que distinguen al seguimiento y la evaluación convencionales del seguimiento y la evaluación participativos

Seguimiento y evaluación convencionales	Seguimiento y evaluación participativos
<ul style="list-style-type: none"> – Tienen por objetivo establecer un criterio acerca del programa a los efectos de la responsabilidad y no de la potenciación de los interesados en el programa. – Tratan de lograr la objetividad “científica” de los hallazgos del seguimiento y la evaluación, distanciando de ese modo a los evaluadores externos de los interesados. – Tienden a hacer hincapié en las necesidades de información de los proveedores de fondos para los programas y los encargados de formular políticas y no en las de los ejecutores de los programas ni las personas afectadas por el programa. – Se centran en la medición del éxito alcanzado atendiendo a indicadores determinados previamente. 	<ul style="list-style-type: none"> – Constituyen un proceso de aprendizaje individual y colectivo y de fomento de la capacidad mediante el cual las personas cobran mayor conciencia de sus puntos fuertes y débiles, sus realidades sociales más amplias y sus nociones y apreciación de las consecuencias del cumplimiento del programa. Este proceso de aprendizaje crea condiciones que propician el cambio y la acción. – Hacen hincapié en diversos niveles de participación (de bajo a alto) de diferentes tipos de interesados en el inicio del seguimiento y la evaluación, la definición de sus parámetros y su realización. – Constituyen un proceso social de negociación entre las diferentes necesidades, expectativas y cosmovisiones de las personas. Son un proceso en extremo político en el que se abordan cuestiones relativas a la equidad, la autoridad y la transformación social. – Consisten en un proceso flexible en constante evolución y adaptación a las circunstancias y necesidades concretas del programa.
<p>Fuente: ESTRELLA, Marisol; GAVENTA, John. Who counts reality? Participatory monitoring and evaluation: a literature review. <i>IDS Working Paper</i>, n. 70, 1997 apud UNFPA. <i>Participación de los Interesados en las actividades de seguimiento y evaluación</i>. [S.l.]: Conjunto de Herramientas de Planificación, Seguimiento y Evaluación del Administrador de Programas, División de Servicios de Supervisión, ago. 2004. Herramienta n. 4.</p>	

En la tabla 2 hacemos nuevamente una comparación entre la evaluación convencional o también llamado “Plan Riguroso” y la participativa o “Proceso de Aprendizaje”, en este caso con base en las diferencias de propósito de la evaluación y la recolección de información:

Tabla 2: Procedimientos para la evaluación de programas

	"Plan Riguroso"	"Proceso de Aprendizaje"
Propósito	– Medir el progreso del plan de trabajo	– Medir los logros cuantitativos – Desarrollar lecciones aprendidas
Recolección de información	– Número de variables limitado a las metas del plan	– Análisis holístico y más amplio – Dimensiones y preguntas adicionales
Métodos de recolección de información	– Cuantitativo – Análisis objetivo	– Cuantitativo y cualitativo – Juicio "subjetivo"
Responsabilidad de recolección de información	– Evaluadores externos y/o gerentes	– Participantes del programa (gerentes y ejecutores)
Fuente: AUBEL, Judi. <i>Manual de evaluación participativa del programa</i> : involucrando a los participantes del programa en el proceso de evaluación. 2. ed. [S.l]: Catholic Relief Services; Child Survival Technical Support, feb. 2000. p. 13.		

En el procedimiento participativo a nivel organización, el coordinador de la evaluación trabaja con los participantes del programa en todas las etapas de su trabajo, siendo los participantes estos los responsables de los resultados del programa.¹¹ En un nivel de proyectos de desarrollo podrían participar varios interesados, como la comunidad cuya situación el programa pretende cambiar, el personal sobre el terreno del proyecto que realiza las actividades, los administradores de programas que supervisan la implementación del programa, los proveedores de fondos y otros encargados de tomar decisiones que deciden la línea de acción en relación con el programa, y los partidarios y los detractores del programa, así como otros interesados que influyen en el entorno del programa.¹² La participación es muy importante para la mejora de la

¹¹ ESPAÑA. *Metodología de evaluación de la cooperación española*. 3. ed. Madrid: Ministerio de Asuntos Exteriores, Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica, Oficina de Planificación y Evaluación, 2001. p. 90-91.

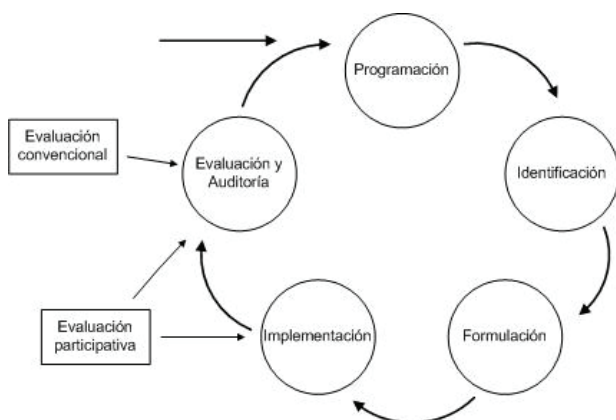
¹² Davies, C. T., 1998 apud UNFPA. *Participación de los Interesados en las actividades de seguimiento y evaluación*. [S.l]: Conjunto de Herramientas de Planificación, Seguimiento y Evaluación del Administrador de Programas, División de Servicios de Supervisión, ago. 2004. Herramienta n. 4.

calidad, teniendo en cuenta que la información estaría compartida para una gama más amplia de actores y las políticas empleadas podrían estar en más cercanas y aceptadas por aquellos que, al final de la actividad, serían los evaluadores-beneficiarios.

6 La evaluación participativa dentro del ciclo de proyecto

Dentro del Ciclo de Proyectos y teniendo en cuenta sus nuevos propósitos, podríamos conectar la Evaluación Participativa no sólo a la etapa de Evaluación y Auditoría como el caso convencional, sino que también y sustancialmente a la de implementación, momento en el cual se puede identificar los procesos y las lecciones aprendidas de estos procesos.

Gráfico 3: El Ciclo de Proyectos y la Evaluación Participativa



Producción propia, adaptado al Ciclo de Proyecto propuesto por la Comisión Europea en el documento *Project Cycle Management Guidelines*, 2004.

7 Etapas de la Evaluación Participativa: planificación y realización

Aubel¹³ sistematiza las fases de la planificación y realización de la metodología de la evaluación participativa de la siguiente forma:

13 AUBEL, Judi. *Manual de evaluación participativa del programa*: involucrando a los participantes del programa en el proceso de evaluación. 2. ed. [S.I.]: Catholic Relief Services; Child Survival Technical Support, feb. 2000.

Fases de la Metodología de Evaluación Participativa

- Fase I: Reuniones de pre-planificación
 - Paso 1: Definición de metas y objetivos de la evaluación
 - Paso 2: Identificación de los miembros del equipo de evaluación (participantes)
 - Paso 3: Planificación de los aspectos logísticos y administrativos
 - Paso 4: Desarrollo del marco de trabajo visual del proyecto
 - Paso 5: Orientación a los facilitadores del taller de planificación de la evaluación
- Fase II: Taller de planificación de la evaluación
 - Paso 6: Organización de los participantes en torno a un grupo de trabajo
 - Paso 7: Definición de los aspectos de la evaluación
 - Paso 8: Identificación de fuentes y técnicas de recolección de información
 - Paso 9: Desarrollo de instrumentos para la recolección de información
 - Paso 10: Conclusión de la elaboración de la muestra de lugares para la recolección de información y de personas a encuestar
- Fase III: Trabajo de campo: Preparación para el trabajo de campo, recolección de información y análisis de datos
 - Paso 11: Preparación de los equipos del trabajo de campo: Técnicas de recolección de información y logística
 - Paso 12: Realización de entrevistas y observaciones
 - Paso 13: Análisis de la información recolectada
 - Paso 14: Resumen de los hallazgos del trabajo de campo
- Fase IV: Taller para la formulación de lecciones aprendidas
 - Paso 15: Formulación de lecciones aprendidas para cada pregunta de la evaluación
 - Paso 16: Análisis del proceso de evaluación por parte del equipo
- Fase V: Resumen de los resultados de la evaluación
 - Paso 17: Resumen de los hallazgos y lecciones aprendidas de la evaluación
- Fase VI: Desarrollo del plan de acción
 - Paso 18: Desarrollo de un plan de acción en base a los hallazgos de la evaluación
- Fase VII: Finalización y distribución del informe de la evaluación
 - Paso 19: Redacción del informe de evaluación
 - Paso 20: Distribución y discusión de los resultados de la evaluación con personas que colaboran con el programa

Estas etapas son construidas para ser un mero instrumento de planificación de la implementación de una evaluación participativa, sin embargo su éxito no está asegurado con el simple cumplimiento de estas fases, sino que tiene relación con

diversos otros factores políticos, sociales, económicos e institucionales. Entre los más importantes aspectos para una efectiva evaluación es el apoyo organizacional de los directivos de la institución (gobierno en el caso de políticas públicas) para la formación de un equipo coordinador de la evaluación y la coordinación de un facilitador que defina las técnicas y estimule la participación.

Además, es importante tomar en cuenta los principios propuestos por Aubel¹⁴ para este tipo de evaluación: creatividad, responsabilidad, transparencia, consideración de la administración como un todo responsable de los efectos de ese todo, innovación y la igualdad a través del libre acceso a la información pública, y formación del ciudadano.

8 Conclusiones

Teniendo en cuenta las crecientes demandas, complejidades y expectativas cuanto a las políticas públicas, la gestión participativa y específicamente el presupuesto participativo y la evaluación participativa pueden ser piezas importantes para la solución de controversias, descentralización de competencias y de toma de decisiones, favoreciendo mejor implementación de políticas que posibilitan el Establecimiento de las Prioridades, Concentración de las Energías, Aumento de la Objetividad, Sistematización de los objetivos para el territorio, Colaboración entre los sectores público y privado, Creación de una cultura estratégica común, Refuerzo del liderazgo de las autoridades territoriales, Identificación más clara del uso más efectivo de los recursos y fondos públicos, y así Facilidad para conseguir más recursos públicos y privados.¹⁵ Estos criterios podrían ser causa y efecto de una participación que promovería un incremento de la calidad del servicio público.

Para ello es necesario que esta nueva gestión se constituya en un cambio organizacional respaldado por los directivos, con perspectiva de largo plazo y sistemas organizacionales reforzados por técnicas que induzcan y

¹⁴ AUBEL, Judi. *Manual de evaluación participativa del programa*: involucrando a los participantes del programa en el proceso de evaluación. 2. ed. [S.l.]: Catholic Relief Services; Child Survival Technical Support, feb. 2000.

¹⁵ Adaptación del texto GARCÍA LIZANA, Antonio et al. *Planificación estratégica sostenible de redes territorial*: teoría y práctica. Málaga: Universidad de Málaga/Debates, 2005.

maximicen las aportaciones del recurso humano a la mejora de productividad, al proceso de decisión y otras actividades necesarias para el desarrollo de las políticas.¹⁶

Además, las técnicas y metodologías pueden tener diferentes formas y modelos, adecuados a cada realidad y sus necesidades. Para eso es importante un análisis minucioso del contexto al cual se trabaja para entender como se dirigen las cosas, de que forma y que modelo puede ser mejor aplicado.

Participatory management and evaluation of public policies: the case of the participatory budgeting

Abstract

This paper aims to discuss the issue of the evolution of management in the field of public administration for the development of participatory democracy practices, taking as example the case of participatory budgeting, his beginning in Porto Alegre (Brazil) and the models used in Europe adapted to different realities. Finally it discusses the issue of participatory evaluation, its evolution from the traditional model of assessment and potential for quality improvement in public administration. For this, a brief compilation on participatory management has been done, leading us to perceive that the administrative process would go through a natural adaptation to the different realities, as well as your interpretation may be different. If participatory management is a relatively recent development in theoretical terms, its implementation and empirical study in public administration is scant, largely due to the lack of political support and limited financial and human resources. Understand its importance and fundamental processes are expected to promote changes in public administration and make it more efficient and adapted for citizens

Keywords: Public management. Public participation. Policy evaluation. Participatory budgeting. Participatory management, Participatory evaluation.

¹⁶ BELCHER, Johny, 1996, apud RAMÍREZ GUERRA, Carlos Hernán. *Gestión participativa y modernización de la gestión pública*. Santiago de Chile: [s.n.], 2000.

Referencias

AUBEL, Judi. *Manual de evaluación participativa del programa*: involucrando a los participantes del programa en el proceso de evaluación. 2. ed. [S.l.]: Catholic Relief Services; Child Survival Technical Support, feb. 2000.

BARTLE, Phil. *Participación en la revisión anual*: involucrar al personal en la supervisión, valoración y planificación. Disponible en: <<http://www.scn.org/mpfc/modules/pm-ars.htm>>.

ESPAÑA. *Metodología de evaluación de la cooperación española*. 3. ed. Madrid: Ministerio de Asuntos Exteriores, Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica, Oficina de Planificación y Evaluación, 2001.

GARCÍA LIZANA, Antonio et al. *Planificación estratégica sostenible de redes territorial*: teoría y práctica. Málaga: Universidad de Málaga/Debates, 2005.

MAYO, Elton. *The human relations movement*. Disponible en: <<http://www.library.hbs.edu/hc/hawthorne/intro.html#i>>.

MAYO, Elton. *The social problems of an industrialised civilization*. [S.l.: s.n.], 1933.

PARTICIPATORY BUDGETING. *Home page*. Porto Alegre, 2006. Disponible en: <www.participatorybudgeting.org/>.

RAMÍREZ GUERRA, Carlos Hernán. *Gestión participativa y modernización de la gestión pública*. Santiago de Chile: [s.n.], 2000.

SINTOMER, Yves; HERZBERG, Carsten; RÖCKE, Anja. *From Porto Alegre to Europe*: potentials and limitations of participatory budgeting. Disponible en: <http://www.buergerhaushalt-europa.de/documents/From_Porto_Alegre8.pdf>.

TEIXEIRA, Ana Claudia et al. *Orçamento participativo*: democratização da gestão pública e controle social: as experiências de participação popular na aplicação do dinheiro público municipal. Rio de Janeiro: FASE, 2004.

UNFPA. *Participación de los Interesados en las actividades de seguimiento y evaluación*. [S.l.]: Conjunto de Herramientas de Planificación, Seguimiento y Evaluación del Administrador de Programas, División de Servicios de Supervisión, ago. 2004. Herramienta n. 4.

WAMPLER, Brian. *A guide to participatory budgeting*. [S.l.: s.n.], 2000.

ANEXO VII Artículo “Teorias do desenvolvimento e a cooperação internacional”, de Luciano Barbosa de Lima

Artículo “*Teorias do desenvolvimento e a cooperação internacional*” (Teorías del desarrollo y la cooperación internacional) de Luciano Barbosa de Lima, publicado em 2010 por la Revista científica Universitas: Relações Internacionais. V. 8, n. 1 (2010), Brasília. Disponible en <<http://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/index.php/relacoesinternacionais/article/viewFile/955/1076>>.

Teorias do desenvolvimento e a cooperação internacional*¹

Luciano Barbosa de Lima²

Resumo

Este trabalho tem como objetivo abordar de forma didática o tema do desenvolvimento e sua evolução desse conceito, tendo como base as principais tendências teóricas, entre elas as teorias tradicionais da modernização, estruturalista, neomarxista, da dependência, neoclássica, assim como uma introdução às teorias alternativas do desenvolvimento como, a teoria do Desenvolvimento Humano, Gênero e Desenvolvimento, Desenvolvimento multidimensional, Desenvolvimento Endógeno, Ecodesenvolvimento e o Pós-desenvolvimento. O estudo é concluído com observações à aplicação desse conceito no âmbito das atividades de cooperação internacional.

Palavras-chave: Desenvolvimento. Teorias do desenvolvimento. Cooperação internacional. Relações internacionais. Desenvolvimento econômico. Políticas de desenvolvimento.

1 Introdução

Cada vez ouvimos falar mais no termo “desenvolvimento”, comumente usado pelas diferentes áreas das ciências sociais e referindo geralmente como o

* Recebido em 11.09.2009

Aprovado em 04.11.2009

¹ Adaptação revisada de capítulo da tese de Mestrado em Cooperação Internacional e Gestão de Projetos de Desenvolvimento da Universidade de Málaga (Espanha) defendida por Luciano Barbosa de Lima em julho de 2008 e tendo como orientador o professor Dr. Pablo Podadera Rivera. Durante os estudos do citado mestrado Luciano Barbosa de Lima foi bolsista do programa Becas MAEC-AECID entre 2006 e 2008.

² Doutorando em Economia, Gestão e Controle de Entidades e Políticas Públicas pela Universidade de Granada, Mestre em Cooperação Internacional e Gestão de Projetos de Desenvolvimento pela Universidade de Málaga, Bacharel em Relações Internacionais pelo UniCEUB.
e-mail: luciano.balima@gmail.com

avanço esperado, aquele objetivo esperado pelas políticas e projetos almejados pelos diversos atores internacionais.

No entanto, apesar da intensificação da aplicação desse conceito no âmbito internacional e o incremento de políticas dirigidas a combater a pobreza, observamos que muitos países do Terceiro Mundo continuam sofrendo de pobreza econômica, condições humanas precárias, desigualdade social, instabilidade política, relações de dependência externa, degradação ambiental, conflitos étnico-religiosos, entre outros.

O conceito de desenvolvimento, por si só, está intrinsecamente influenciado por diversos interesses e perspectivas, tornando importante conhecer e entender esse conceito, sua evolução e as novas tendências teóricas que tendem a orientar as políticas dos países e das relações entre estes. Portanto, este estudo tem como objetivo introduzir respostas aos questionamentos: como surge o conceito de desenvolvimento? Qual a sua evolução e como tem sido usado pelos atores internacionais no âmbito das relações internacionais?

Inserimos-nos em um contexto de constante necessidade de revisão de ações de desenvolvimento e das próprias relações internacionais, uma vez que *“this situation of inadequate development theories and ineffective development policies implies that there is a need for serious rethinking in the field”* (HAQUE, 1999, p. 12).

A essas ações de desenvolvimento nos referimos aos âmbitos internacionais como locais, considerando que com a globalização e as novas tecnologias de comunicação e informação (TICs), esses âmbitos já não podem ser desconectados.

As relações internacionais estão intrinsecamente relacionadas com a ideia de desenvolvimento, uma vez que as relações de poder e submissão se referem fundamentalmente nas dependências econômicas, sociais e políticas advindas de suas condições de dar e receber e, portanto, suas teorias sofrem as mesmas interferências internacionais no cenário de jogo de poderes.

Antes de começarmos a trabalhar com as correntes teóricas, devemos ressaltar que qualquer atividade de agrupação de autores em uma corrente teórica tem

como objetivo a mera sistematização do seu estudo; no entanto, não deve reduzir nem simplificar nossa visão das ideias e proposta de cada autor.

Este trabalho tem como objetivo não concluir ou generalizar a discussão sobre o termo de desenvolvimento e sua aplicação na cooperação internacional, mas levantar conceitos básicos e teorias fundamentais que possam introduzir estudos sobre o tema.

O presente documento inicia-se com uma recuperação da evolução histórica do conceito de desenvolvimento; são apresentadas algumas das principais correntes teóricas tradicionais, a citar: teoria da modernização, teoria da dependência, teoria estruturalista, teoria neomarxista e teoria neoclássica, críticas às teorias tradicionais e novas tendências como a teoria do desenvolvimento humano, gênero e desenvolvimento e outras teorias alternativas como o desenvolvimento multidimensional, Endodesenvolvimento, Ecodesenvolvimento e o Pós-desenvolvimento. O escrito é concluído com observações quanto à teoria do desenvolvimento e à aplicação no âmbito da cooperação internacional, este último sendo considerado como um importante instrumento das relações internacionais no que tange a implementar ações dirigidas a populações mais pobres do mundo e mitigar a pobreza.

O termo cooperação internacional será tratado neste estudo de forma ampla e especialmente abrangendo o conceito de cooperação para o desenvolvimento, buscando ampliar conceitos como a cooperação técnica ou cooperação financeira.

2 Desenvolvimento e cooperação

2.1 Evolução histórica

Depois da Segunda Guerra Mundial, ainda não se tinha claro o conceito de desenvolvimento e as instituições do Sistema de Bretton Woods regiam as relações internacionais. Naquele tempo, o GATT utilizava a ideia de “países menos desenvolvidos” como uma forma de se referir ao subdesenvolvimento como uma mera etapa a qual se deveria traspassar.

Nos anos 50 e 60 se fortalecem os diálogos Norte-Sul e o aspecto específico de subdesenvolvimento, entre as conquistas dos países do Sul naquele momento estão a criação da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD), posteriormente institucionalizada, e a Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento Industrial (UNIDO).

Anúncio pelos Estados Unidos da América do fim do padrão ouro-dólar no início dos anos 70 criou um contexto de insegurança e desconfiança no mundo decorrente da grave crise econômica e a primeira crise do petróleo (baixa e alta repentina do preço do petróleo). Esse contexto aprofundou os problemas dos países menos desenvolvidos pela tendência dos países de deixar o livre comércio generalizado (*Free Trade*) e promover a formação de regionalismos.

Por estes motivos se considera a década de 80 como a década perdida para os países em desenvolvimento, visto que pouco se alcançou nas negociações no âmbito internacional, especialmente provocados por: 1) Falta de compromisso político dos países do Norte, que além do mais afirmavam que o problema do subdesenvolvimento era prioritariamente interno e que os países deveriam corrigir suas debilidades domésticas; 2) negligência por parte dos países do Sul em quanto à distribuição de poder mundial e no reconhecimento dos problemas internos do subdesenvolvimento e pobreza (LIMA, 2005).

Na década de 90 o tema do desenvolvimento reaparece com a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio-92) e a Cúpula das Américas em 1994. Em 2000 celebrou a Cúpula do Milênio, na qual se definiram os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), assim fortalecendo a rede de instituições de desenvolvimento e a convergência de esforços e ações.

Muitas outras reuniões, cúpulas e declarações foram desenvolvidas posteriormente. No entanto, apesar dessas evoluções nas negociações do desenvolvimento a nível internacional, poderia dizer que é um tema ainda novo e carece de evolução para lograr as políticas de desenvolvimento sejam realmente eficazes e seus instrumentos coerente com as realidade local, uma vez que alguns instru-

mentos de cooperação ainda não tomam em conta as diferenças culturais, étnicos, religiosos, níveis de desenvolvimento etc.

3 Fundamentos teóricos do desenvolvimento

Apesar de existirem várias teorias e uma constante releitura delas, me fixarei neste artigo nas principais teorias de desenvolvimento e suas evoluções. Poderíamos citar como principais: a teoria da modernização, a teoria da dependência, a teoria estruturalista, a teoria neomarxista e a teoria neoclássica, assim como tendências novas como a teoria do desenvolvimento humano, a perspectiva de gênero e outras teorias alternativas do desenvolvimento, as quais serão detalhadas neste artigo.

3.1 Teorias tradicionais do desenvolvimento

As teorias tradicionais do desenvolvimento são uma agrupação metodológica que se refere a um conjunto de teorias que prezam sua perspectiva de análise a um âmbito predominantemente ou meramente econômico do desenvolvimento. Tem sido as teorias mais usadas ainda nos dias de hoje pelos governos e organismos internacionais nas suas políticas.

Essas teorias que formam parte dessa classificação seriam as da modernização, a estruturalista, a neomarxista, a da dependência e a neoclássica, as quais detalharemos nos tópicos seguintes.

3.1.1 Teoria da modernização

As distintas Teorias da Modernização têm em comum a ideia de que o objetivo do desenvolvimento é a reprodução da experiência dos países desenvolvidos, implementando uma réplica de seu processo de industrialização. Podemos citar como principais autores dessa corrente Samuel Huntington e Walt Rostow, os quais

consideram o desenvolvimento como um processo linear e que todos devem passar por essas etapas.

Portanto, o subdesenvolvimento seria um problema de atraso econômico e ocorre porque existem obstáculos ao desenvolvimento que promovem círculos viciosos de pobreza que estancam o desenvolvimento (SINGER, 1977, p. 23). Um dos primeiros documentos estruturados sobre essa linha de pensamento é o livro *The theory of economic development* de Joseph A. Schumpeter.

Schumpeter (1983) cita que os principais obstáculos do desenvolvimento seriam: os atores de desenvolvimento, já que, no caso dos países subdesenvolvidos, o Estado tem um papel mais importante e não permite a mobilidade das empresas privadas; métodos de produção, uma vez que apresentam a necessidade da utilização de novas tecnologias em detrimento da adaptação de técnicas antigas; a promoção do aumento do consumo e a diminuição do custo em matérias-primas (WALLICH, 1953 apud SINGER, 1964, p. 55).

Os defensores dessas teorias identificam que o problema estaria nos países subdesenvolvidos, nos quais predomina o setor rural, tradicional, superpovoado e de produtividade baixa, enquanto que nos países desenvolvidos predomina o setor industrial, moderno, com alta produtividade (LEWIS, 1955).

Entre os círculos viciosos da pobreza, poderíamos expressar como um dos mais conhecidos o apresentado no gráfico seguinte:

Gráfico 1: Circulo vicioso da pobreza



Fonte: Adaptação do documento SCHIAVO-CAMPO, Salvatore; SINGER, Hans W. Perspectivas de desarrollo económico. México: Fondo de Cultura Económica, 1977, pág. 23. Tradução própria.

Portanto, de forma geral, para obter desenvolvimento, considerando como essência o crescimento econômico, a solução seria uma réplica dos modelos europeu-americanos de industrialização, promover economia interna pelo endividamento, ajudas e/os investimentos estrangeiros e a intervenção estatal para o planejamento.

Especificamente, Higgins (1955 apud SINGER, 1977) comenta que o papel do ator de desenvolvimento seria o de “descobrir quais desses círculos são causa básica dos demais, quais podem se romper com maior facilidade e quais podem passar a ser mecanismos de retroalimentação que contribuam com o crescimento econômico sustentável”.

3.1.2 Teoria estruturalista

A Teoria Estruturalista do desenvolvimento considera também a modernização e a intervenção estatal. No entanto, incorpora fatores estruturais, nega a importância do comércio para o avanço do Sul e trata de explicar o desenvolvimento e subdesenvolvimento na escala mundial.

Baseia-se no Modelo Centro-Periferia, pelo qual se caracteriza o Centro como as economias de estrutura produtiva diversificada, homogênea e de produção e exportação de manufaturas, enquanto que a Periferia, como economias com estrutura produtiva especializada em número limitado de bens, níveis de produtividade heterogêneos e produção e exportação de produtos primários.

Essas diferenças criaram relações comerciais que reforçam o subdesenvolvimento, e o livre comércio acentuaria as desigualdades. Além do mais, haveria obstáculos para a periferia que dificultariam o desenvolvimento: trabalho (mano de obra), terra (produtividade agrícola), capital (economia e acumulação de capital) e estruturas sociais (desigualdades e tensões).

Portanto, para a Teoria Estruturalista, o subdesenvolvimento existe porque as relações comerciais Centro-Periferia e os obstáculos ao desenvolvimento reforçam as diferenças internacionais.

3.1.3 Teoria neomarxista

Para os neomarxistas, o subdesenvolvimento é produto histórico do colonialismo e do imperialismo, um processo de contínua extração do excedente produtivo gerado na periferia, que foi transferido aos países-centro, promovendo uma baixa acumulação de capital, relações comerciais desiguais e bloqueio ao desenvolvimento da periferia. Esse contexto se acentuaria com os monopólios industriais e classes dominantes da periferia que não estariam interessados no desenvolvimento produtivo periférico e promoveriam um constante fluxo de recursos para o centro, tirando-as da periferia. A dependência promovida pelas relações econômicas internacionais também seria outro fator de bloqueio para o desenvolvimento. Por isso, negam a possibilidade de desenvolvimento e crescimento econômico sustentável para os países do Sul.

A solução seria a mudança político radical (revolução anticapitalista e a construção do socialismo) e a ruptura com o mercado capitalista mundial (desconexão). Consideram que se não é dessa forma, essas economias ficariam estancadas, ou seja, essa corrente tem uma visão pessimista de que o desenvolvimento da periferia não seria possível no ordenamento internacional existente na atualidade.

3.1.4 Teoria da dependência

A Teoria da Dependência surge na América Latina para alimentar as decisões enquanto o conceito de subdesenvolvimento, em um período no qual reinava a ideia das causas do subdesenvolvimento como meramente doméstico.

Alguns dos precursores mais conhecidos dessa corrente são o ex-presidente do Brasil Fernando Henrique Cardoso, que, em conjunto com Enzo Faletto, publicou o livro “Dependência e Desenvolvimento na América Latina”, entre vários outros autores.

Geralmente os autores que contribuíram para essa corrente tiveram bases marxistas e neomarxistas e trouxeram contribuições importantes para a evolução histórica do conceito de desenvolvimento, ao apresentarem como obstáculos para

o desenvolvimento a crescente interferência estrangeira nos meios de produção internos dos países do Sul.

Sofreram críticas, especialmente dos economistas neoliberais, de que não se poderia sustentar que o capitalismo seja a causa do subdesenvolvimento. O pensamento da dependência e suas críticas marcariam a agenda de debates das décadas seguintes.

3.1.5 Teoria neoclássica

Foi a teoria dominante durante os anos oitenta e noventa e tem como pilares o estímulo à participação plena no comércio internacional e a eficiência do mercado como alocação ótima de recursos, se as economias se especializam de acordo com suas vantagens comparativas. Com isso, criticam fortemente a intervenção estatal às atividades econômicas por ser geradora de distorções de mercado e as estratégias de industrialização, por substituição e importações. Tiveram especial base nas contribuições de Robert Solow à teoria econômica.

O subdesenvolvimento seria provocado pelas distorções dos preços de produtos e fatores produtivos gerados pelo intervencionismo estatal. Essas intervenções também seriam ineficazes, mais caras e contraproducentes. As proteções advindas da industrialização por substituição de importações também causariam problemas a esses países, uma vez que impediriam uma abertura à economia mundial e, portanto, incentivos de eficiência e competitividade no comércio internacional. Entendem que, apesar da existência de falhas de mercado, elas seriam menores que as provocados pelo Estado.

Baseado nisso, propõe como saídas para o desenvolvimento a liberalização interna, a diminuição da intervenção estatal no mercado e a liberalização externa, a promoção de uma participação plena no comércio internacional com abertura comercial e financeira e descarte das estratégias de industrialização por substituição de importações. Essas políticas favoreceriam a um livre mercado e o Estado só interviria para permitir o funcionamento do mercado, mantendo os equilíbrios

macroeconômicos, o entorno competitivo das empresas, o investimento público e o desenvolvimento institucional.

Foram tomadas em conta no período em que muitos países que aplicaram essa política de abertura de mercado cresceram mais economicamente. O domínio dessa teoria nas décadas de oitenta e noventa influenciou nas ideias e programas políticos dos principais organismos internacionais com o chamado Consenso de Washington.

3.1.6 Principais críticas as teorias tradicionais de desenvolvimento

Tomamos como teorias tradicionais as da modernização, as estruturalistas, as marxistas e as neoclássicas, que possuem em comum a ideia do desenvolvimento como crescimento econômico, ao qual o enriquecimento (econômico) se torna palavra chave quando se fala de desenvolvimento nessas teorias, deixando em segundo plano outros critérios como cultura, etnia, liberdades individuais etc. Essas teorias tradicionais sofrem forte crítica por estarem baseadas unicamente no crescimento econômico e deixando em segundo plano outros critérios como cultura, etnia, liberdade etc.

Grande parte desses teóricos apresenta a modernização econômica como algo positivo e o tradicionalismo como negativo, com uma clara desatenção à agricultura e outros setores tradicionais. Dão ênfase desmesuradamente à acumulação de capital físico, sem ter em conta o capital humano. Reconhecem explicitamente que poderia ser necessária a distribuição desigual de renda para o aumento de economia interno e assim fomentar investimentos.

Outro debate nas teorias tradicionais foi referentemente a confiança excessiva (modernização, estruturalismo) ou desconfiança (neoclássica) na intervenção do Estado em detrimento da ação livre ou limitada do mercado.

A teoria marxista questiona, entre outras, a negação do poder reformador do sistema, uma vez que não aceita a pluralidade de interesses em detrimento dos interesses convergentes entre os governos nacionais e as corporações multinacionais.

3.2 Teorias alternativas do desenvolvimento

Nos anos setenta, percebia-se que as políticas de crescimento econômico levadas a cabo em vários países não surtiavam o efeito desejado quando nos referimos às necessidades básicas da população.

Surgem em oposição/complemento às teorias tradicionais e ao “desenvolvimento como crescimento econômico”, várias teorias, maiormente conhecidas como teorias alternativas do desenvolvimento, que expressam a necessidade de ampliar o conceito de desenvolvimento às esferas mais humanas e sociais, tratando as necessidades individuais e as características do coletivo humano como fatores centrais. Agora, o desenvolvimento seria tratado, pelos autores incluídos nessa tendência como transformação da realidade social e satisfação das necessidades básicas do ser humano.

O primeiro documento uniforme sobre esse novo conceito de desenvolvimento foi o livro *Another Development: approaches and strategies* (NERFIN, 1977) que, naquele momento, buscando opções de desenvolvimento mais coerentes a realidade local dos países do Sul, expressa que o *outro desenvolvimento* seria:

Orientado segundo as necessidades: satisfação de necessidades humanas tanto materiais como não materiais (necessidade de expressão, de criatividade, de igualdade, de convivência e de compreensão para edirigir seu próprio destino);

Endógeno: que saia do coração de cada sociedade, com seus próprios valores e visão de futuro;

Autossuficiente: que se baseia em defender que cada sociedade deveria valorizar suas próprias forças e recursos, energias de seus membros e seu meio ambiente natural e cultural;

Ecologicamente solvente: utilização racional dos recursos da biosfera, consciência do potencial dos ecossistemas locais e globais; e

Baseado em transformações estruturais: requisito nas relações sociais, econômicas e espaciais para a autoadministração e a participação, sem as quais as metas de cima não poderiam ser alcançadas.

3.2.1 Teoria do desenvolvimento humano

Entre as teorias que surgiram como alternativas às tradicionais, se poderia dizer que uma das mais destacadas em sua implementação e utilização no âmbito internacional é a Teoria do Desenvolvimento Humano.

Essa teoria cresceu cimentada no enfoque das necessidades humanas e as contribuições de Amartya Sen (2000), que em suas publicações dá importância à defesa das liberdades inerentes ao ser humano, com especial foco às oportunidades econômicas, liberdades políticas, serviços sociais, garantias de transparência e segurança protetora.

Em 1990, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) publicou um Informe no qual apresentou suas aportações ao paradigma do Desenvolvimento Humano. Naquele momento também publicou o chamado Índice de Desenvolvimento Humano, conjunto de indicadores que agrupam não somente o poder aquisitivo (PIB per capita), anteriormente destacado de forma exclusiva, senão que também aspectos como Saúde (esperança de vida) e Educação (taxa de alfabetização e de matrícula).

3.2.2 Gênero e desenvolvimento

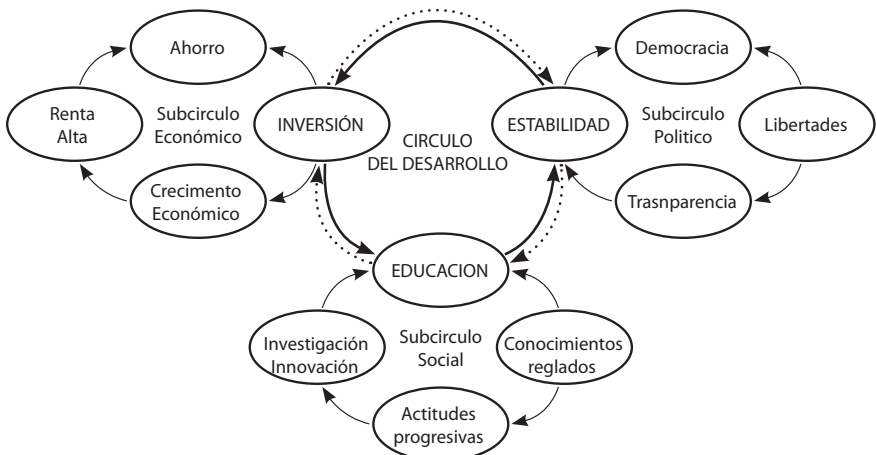
Muitas vezes a escola feminista tem uma tendência de ser vista como um escopo de análise limitado e singular ao âmbito de estudo das mulheres (*womens studies*). Podemos dizer que o feminismo sim posiciona o tema gênero como uma característica significativa na interação com outras características, como raça (*African-American/ethnic feminism*) ou classe (*socialist feminism*), para estruturar relações entre indivíduos em um grupo em específico ou na sociedade em geral. No entanto, usa essa perspectiva de gênero para ver o mundo de diversas outras formas, criando diversas novas tendências teóricas: *liberal feminism*, *postcolonial feminism* (mudanças histórico-culturais), *cyberfeminism* (mudanças tecnológicas), *postmodern feminism*, *radical feminism*, entre outros (NICHOLSON, 1997; TONG, 1998 apud VALCARCEL, 2006).

3.3 Outras teorias alternativas do desenvolvimento

Michael Todazo (1982) também agregou sua contribuição, apresentando sua interpretação multidimensional do fenômeno do desenvolvimento e subdesenvolvimento. O Desenvolvimento Multidimensional supôs um conjunto de transformações do sistema social para alcançar que as condições de vida materiais e imateriais sejam melhores que antes. Para isso, utiliza um análise de efeitos circulares entre dimensões distintas e interdisciplinares.

Tendo em conta essa polarização e multidimensão do desenvolvimento, poderíamos imaginar tentativamente um gráfico de inter-relação entre os critérios político, social e econômico:

Gráfico 2: Círculos viciosos e virtuosos do desenvolvimento econômico.



Fonte: FONTELA, E. et GUZMÁN, J. Círculos viciosos y virtuosos del desarrollo económico. Estudios de Economía Aplicada. v. 21, p. 234, 2003.

O Endodesenvolvimento é outro modelo que destaca o papel central das comunidades afetadas, enfatizando seus recursos naturais e humanos e seus valores culturais. Dentro dessa visão, surgem os conceitos de Desenvolvimento Endógeno, que buscava valorizar o papel do território na estratégia de desenvolvimento, e Etnodesenvolvimento, que põe em destaque os valores éticos e culturais da comunidade a qual vai dirigida a ajuda.

Outras correntes trabalham com o desenvolvimento, preocupando-se enfaticamente com o meio ambiente. Entre essas estaria o Ecodesenvolvimento, pelo qual se enfatizam os problemas particulares de cada região a partir dos dados culturais e ecológicos, referindo-se à cultura como um recurso de valor incalculável que *“tiene hoy una reducida oferta, están disminuyendo rápidamente y no son renovables”* (SACHS, 1974, p. 81). Para defender esse recurso nos dias atuais, seria opção o acesso *“a una mayor cantidad de los frutos de las sociedades industriales sin intentar industrializar al mundo entero”* (SACHS, 1974, p. 81).

Na linha de pensamento da proteção ambiental surge também o já conhecido e estendido conceito de Desenvolvimento Sustentável, o qual buscaria satisfazer as necessidades do presente sem afetar as capacidades das gerações futuras de satisfazer suas próprias necessidades. Esse conceito surgiu com maior força no cenário internacional na Conferencia das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio-92).

No fim dos anos 90, surge uma corrente mais radical conhecida como Pós-Desenvolvimento (*Postdevelopment Theory*) que critica as teorias neste âmbito, afirmando que o conceito de desenvolvimento seria um instrumento de dominação e hegemonia do Ocidente/Norte e estariam carregadas de um discurso de poder e de controle social dos povos que primariam as ideias dos países economicamente desenvolvidos de como o mundo deveria ser.

4 Conclusão

O conceito de desenvolvimento tem sofrido constantes mudanças e releituras e possui ampla literatura sobre o tema, de acordo com o momento histórico e sua aplicação marcada em sua grande parte pelas influências das nações mais poderosas. Na atualidade, vem ocupando posição importante nas ciências sociais nos países desenvolvidos e menos desenvolvidos e, especificamente, na América Latina, ressurgue no marco da oposição entre as políticas de desenvolvimento que prezam o fator humano e ambiental e o domínio do capital financeiro.

Podemos observar que, de forma relativa, as teorias no campo conceitual têm alcançado importantes conquistas, porém ainda carecem de resultados empíricos relevantes.

Um exemplo da importância do conceito do desenvolvimento na cooperação internacional se demonstra, por exemplo, com a recente mudança do nome da principal agência pública espanhola de cooperação internacional, a *Agencia Española de Cooperación Internacional* (AECI), para *Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo* (AECID), dando não somente ênfase ao termo desenvolvimento, mas também destacando o amplo âmbito de atuação, a cooperação para o desenvolvimento, como têm feito anteriormente outras agências internacionais como CIDA (Canadá), SIDA (Suécia), UK DFID (Reino Unido), entre outras.

A cooperação internacional pode ser um importante instrumento catalisador da prática do desenvolvimento no âmbito das relações internacionais e, em termos teóricos e conceituais, busca acompanhar as evoluções do conceito de desenvolvimento. No entanto, algumas vezes dista desta na prática quando se depara com os diversos obstáculos que sofrem frente a influências de interesses no nível político, econômico e ideológico, inseridos na complexidade do ciclo de políticas e de seus processos decisórios complexos e burocráticos.

Uma importante superação desses obstáculos pode ser a promoção de alianças e suficiente coordenação e colaboração entre as partes envolvidas no setor de atuação, além da redução das diversas formas de condicionalidades da ajuda, das turbulências na efetivação do financiamento para o desenvolvimento, entre outros aspectos que formam parte da prática da cooperação ao desenvolvimento.

Portanto, adaptar os avanços do conceito de desenvolvimento que vejam mais além do crescimento econômico e favoreçam a valorização de fatores como cultura e meio ambiente se torna um dos desafios importantes das relações internacionais e, especificamente, da prática da cooperação internacional.

Development theories and the international cooperation

Abstract

This paper aims to address in a didactic way the issue of development and evolution of this concept, considering the main theoretical trends, including traditional theories of modernization, structuralism, neo-Marxist, dependency, neo-classical, as well as an introduction to alternative theories of development, as the Theory of Human Development, Gender and Development, Multidimensional development, Endogenous Development, Eco-development and Post-development. The study concludes with comments on the application of this concept in the framework of international cooperation activities.

Keywords: Development. Development theories. International cooperation, International relations. Economic development. Development policies.

Referências

- BOBBIO, Norberto. *Dicionário de política*. Brasília: Universidade de Brasília, 2002.
- BONFIGLIOLI, A. *Empowering the poor: local governance for poverty reduction*. New York: United Nations Capital Development Fund, 2003.
- CERRILLO, Agustí. La cooperación al desarrollo y el fomento de la gobernabilidad. *Revista Instituciones y Desarrollo*, Barcelona, n. 8, v. 9, p. 543-576, 2001.
- DUBOIS, Alfonso. *Cooperación para el desarrollo*. Hegoa Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo. Disponível em: < <http://dicc.hegoa.efaber.net/listar/mostrar/44>>. Acesso em: 11 de novembro de 2009.
- FONTELA, E.; GUZMÁN, J. Círculos viciosos y virtuosos del desarrollo económico. *Estudios de Economía Aplicada*. [S.l.], v. 21-2, p. 221-242, 2003.
- GARCÍA LIZANA, Antonio et. al. *Planificación estratégica sostenible de redes territorial: teoría y práctica*. Málaga: Universidad de Málaga, 2005.
- HAQUE, M. Shamsul. *Restructuring development theories and policies*. [S.l.]: SUNY Press, 1999.

LEWIS, William Arthur. *The theory of economic growth*. [S.l:s.n], 1955.

LIMA, Luciano Barbosa de. *Cooperação para o desenvolvimento no contexto de crises, conflitos e catástrofes*. Trabalho de conclusão de curso (Graduação)-Faculdade de Relações Internacionais, Centro Universitário de Brasília, Brasília, 2005.

LIMA, Luciano Barbosa de. *Posibilidades de cooperación España-Brasil en materia de administración pública local: el caso del Norte y Nordeste de Brasil*. Málaga: Universidad de Málaga, 2008.

NERFIN, Marc (Ed.). *Another development: approaches and strategies*. Uppsala: Dag Hammarskjöld Foundation, 1977.

OECD. *Shaping the 21st century: the contribution of development co-operation*. Paris: Development Assistance Committee, 1996.

PNUD. *Informe sobre desarrollo humano 2007-2008*. New York: PNUD, 2007.

ROSSER, Sue V.; MILLER, Patricia H. Viewing developmental psychology through the lenses of feminist theories. *Anuário de Psicologia*, Barcelona, v. 34, n. 2, p. 291-303, 2003.

SACHS, Ignacy. *Enfoques de la política del medio ambiente*. Economía del medio ambiente. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, 1974.

SCHIAVO-CAMPO, Salvatore; SINGER, Hans W. *Perspectivas de desarrollo económico*. Traducción de Jorge Ferreira Santana. México: Fondo de Cultura Económica, 1977.

SCHUMPETER, Joseph A. *The theory of economic development: an inquiry into profits, capital, credit, interest, and the business cycle*. [S.l]: Oxford University, 1983.

SEN, Amartya. *Desarrollo y libertad*. Traducción de Esther Rabasco y Luis Toharia. Barcelona: Planeta, 2000.

SINGER, H.W. *International development: growth and change*. New York: McGraw-Hill Book Company, 1964.

SINGER, H.W. *Perspectivas de desarrollo económico*. México: Fondo de Cultura Económica, 1977.

TODARO, Michael P. *Economía para un mundo en desarrollo*: introducción a los principios, problemas y políticas para el desarrollo. México: Fondo de Cultura Económica, 1982.

UNESCO. Instituto de Estudios Políticos. *Diccionario de ciencias sociales*. Madrid: [s.n.], 1975.

VALCÁRCEL, Marcel. Génesis y evolución del concepto y enfoques sobre el desarrollo: documento de investigación. Lima: PUC, 2006.